

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 118.957 van 5 mei 2003
in de zaak A. 66.101/IX-2953.**

In zake : de VZW DIERENKLINIEK MECHELEN,
gevestigd te MECHELEN,
Koningin Astridlaan 178-180

tegen :

de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der
Dierenartsen,
gevestigd te GENT,
Charles de Kerckhovelaan 41.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW DIERENKLINIEK MECHELEN op 26 oktober 1995 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 1 september 1995 van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen "waarin gesteld wordt dat bij verzoekster geen enkele dierenarts voltijds werkzaam zou zijn in conformiteit met (...) de Code van de Plichtenleer (...), (en dat) de contractueel voor verzoekster werkzame dierenartsen verzocht dienen te worden om binnen de 10 dagen (...) te willen meedelen of zij afzien van hun medewerking aan verzoekster (...) daar deze dierenartsen zoniet, nl. in negatief geval of bij gebrek aan antwoord binnen de gestelde termijn van 10 dagen, zullen gedagvaard worden wegens inbreuk op artikel 18, 10° van de Code van de Plichtenleer";

Gelet op het arrest nr. 59.061 van 15 april 1996 waarbij de vordering tot schorsing en tot het opleggen van een dwangsom wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de beschikking van 10 september 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 10 januari 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 maart 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. WILLE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat A. THIENPONT die, loco advocaat H. LANGE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Bij notariële akte van 9 augustus 1979 wordt de VZW "DIERENKLINIEK MECHELEN" opgericht. Luidens artikel 3 van haar statuten heeft die VZW tot doel "in het algemeen het bevorderen van de dierenstand,

het medisch verzorgen en behandelen van dieren, en het bereiden en mengen van geneesmiddelen en afleveren van producten ter behandeling van de zieke dieren, alsook de ziekteverzekering voor dieren". Luidens artikel 5 kunnen dierenartsen evenwel geen lid van de vereniging worden.

1.2. In artikel 40 van de Code der Plichtenleer, aangenomen door de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen op 1 juni 1991, is bepaald dat de opening van een dierenkliniek vooraf de goedkeuring moet krijgen van de Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen en dat die Gewestelijke Raad de erkenning kan intrekken indien aan de voorwaarden niet meer voldaan wordt. Eén van de voorwaarden -artikel 40, 2°- is dat de medische staf van de dierenkliniek uit tenminste twee voltijdse dierenartsen moet bestaan.

1.3.1. Op 15 april 1994 beslist de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen dat de VZW DIERENKLINIEK MECHELEN, met ingang van die datum, niet langer gerechtigd is de benaming "dierenkliniek" te voeren en dat de beslissing tevens zal betekend worden aan de medewerkende dierenartsen die krachtens artikel 4, 10°, van de Code van de Plichtenleer gehouden zijn hun medewerking aan die instelling te weigeren.

Deze beslissing wordt gemotiveerd door de overwegingen dat aan de VZW DIERENKLINIEK MECHELEN sinds 1 april 1989 geen twee dierenartsen voltijds verbonden zijn geweest en dat die dierenkliniek zich niet houdt aan het algemeen verbod van publiciteit.

1.3.2. Bij aangetekende brief van 8 juni 1994 wordt namens de verzoekende partij beroep ingesteld tegen deze beslissing van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad.

1.3.3. Op 8 november 1994 wordt de bovenvermelde beslissing van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van 15 april 1994 vernietigd door de Nederlandstalige Gemengde Raad van Beroep van de Orde der Dierenartsen.

In het vernietigingsbesluit wordt gesteld dat de rechten van de verdediging werden miskend doordat in de oproepingsbrief de juiste bedoelingen van de Gewestelijke Raad niet werden vermeld en dat de Orde onbevoegd is om uitspraak te doen over de fysieke of morele personen die geen lid zijn van de Orde.

1.4. In een brief van 4 september 1995 schrijft de voorzitter van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen aan de dierenartsen K. DE BEUL, L. FEYEN, K. MASSART en G. VANDERSTEGEN hetgeen volgt :

"Uit een recent vooronderzoek, waartoe U allen werd opgeroepen, is gebleken dat de 'DIERENKLINIEK V.Z.W.' met vestiging te 2800 Mechelen, Koningin Astridlaan 178-180, zich niet houdt aan de van kracht zijnde voorschriften van de Code van de Plichtenleer wat de voorwaarden betreft waaraan een inrichting dient te voldoen om de benaming 'dierenkliniek' te mogen voeren.

Daar waar artikel 40, 2° van de zesde herziene uitgave van de Code (juni 1991), dat ingevolge het bepaalde in artikel 76 van de zevende volledig herwerkte uitgave (april 1995) nog van toepassing blijft tot 10 december 1996, vereist dat de medische staf van een dierenkliniek uit tenminste twee voltijdse dierenartsen zal dienen te bestaan (na voornoemde datum zal dit aantal bij toepassing van artikel 65, 3° van de nieuwe Code dienen opgetrokken tot drie) is te Mechelen geen enkele dierenarts voltijds werkzaam in de dierenkliniek.

De Gewestelijke Raad heeft dan ook in zitting van 1 september 1995 beslist dat U dient verzocht te worden om een einde te stellen aan Uw medewerking aan deze instelling. Gelieve dan ook binnen de tien dagen na ontvangst van huidig schrijven te willen mededelen of U afziet van deze medewerking (eventueel met respekteren van contractuele verplichtingen wat opzegtermijn betreft). In negatief geval of bij gebreke aan antwoord binnen de gestelde termijn, zal U worden gedagvaard wegens inbreuk op artikel 18, 10° van de zevende volledig herwerkte uitgave van de Code van de plichtenleer, dat de regel van artikel 4, 10° van de vorige uitgave van de Code herneemt en bepaalt dat het de dierenarts verboden is te werken voor of in een instelling die zich niet houdt aan de voorschriften van de Code";

1.5. In september 1995 dienen de dierenartsen K. DE BEUL, L. FEYEN, K. MASSART en G. VANDERSTEGEN hun ontslag in bij de VZW DIERENKLINIEK MECHELEN.

2.1. Overwegende dat de verwerende partij met een brief van 4 maart 2003 aan de Raad van State mededeelt dat de verzoekende partij haar activiteiten heeft stopgezet met ingang van 2 september 2002, zodat zij niet meer "over het rechtens vereiste actueel belang (beschikt)";

2.2. Overwegende dat uit de door de verwerende partij overgelegde "omzendbrief" van 2 september 2002 van de beheerraad van de verzoekende partij aan de dierenartsen blijkt dat zij de stopzetting van de bedrijvigheid precies wijt aan de tenuitvoerlegging van bestreden beslissingen; dat de raadsman van de verzoekende partij ter terechtzitting bovendien uiteenzet dat de VZW niet ontbonden is en dat de actuele onderbreking van de activiteit niet belet dat zij, na een voor haar gunstig annulatiearrest, die activiteit weder opstart; dat de raadsman van de verwerende partij die gegevens niet tegengesproken heeft; dat de exceptie verworpen wordt;

3.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat het beroep niet gericht is tegen een vernietigbare administratieve beslissing, aangezien de brief van 4 september 1995, waarin volgens de verzoekende partij het bestreden besluit vervat is, "niet de weergave is van een akte of een reglement van een administratieve overheid", maar hoogstens "een voorbereidende handeling" die geen rechtsgevolgen tot stand brengt en die om die reden niet vernietigbaar is; dat zij ook verwijst naar het arrest nr. 21.653 van 11 december 1981 inzake RAUIS, waarin gesteld is dat een omzendbrief waarin de aandacht wordt gevestigd op de gevolgen van het niet naleven van de Code van de Plichtenleer, geen akte is die voor vernietiging vatbaar is;

3.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij daar in haar memorie van wederantwoord tegenover stelt dat de brief van 4 september 1995 uitdrukkelijk verwijst naar een beslissing om aan de dierenartsen te verzoeken hun samenwerking met de verzoekende partij te beëindigen, dat, voor haar, dergelijke beslissing een grievend karakter heeft en dat zij over geen andere beroepsmogelijkheid beschikt dan bij de Raad van State een annulatieberoep in te stellen;

3.1.3.1. Overwegende dat de brief van 4 september 1995 uitdrukkelijk verwijst naar een beslissing, genomen op 1 september 1995 door de Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen, om de dierenartsen, die bij de verzoekende partij tewerkgesteld zijn, te verzoeken een einde te stellen aan hun medewerking en om hen desgevallend wegens een inbreuk op de deontologische code te vervolgen; dat in die brief ook gezegd wordt dat die beslissing het gevolg is van “een recent vooronderzoek” waaruit gebleken is dat de verzoekende partij zich niet houdt aan de voorschriften die de Code der Plichtenleer vermeldt opdat een inrichting de benaming “dierenkliniek” zou mogen voeren, aangezien er bij haar geen enkele dierenarts voltijds werkzaam is;

3.1.3.2. Overwegende dat de verwerende partij in het dossier uittreksels heeft neergelegd van de notulen van de vergaderingen die de Gewestelijke Raad van de Orde gehouden heeft op 28 juli 1995 en op 1 september 1995, evenals een kopie van stukken uit het “vooronderzoek” naar hetwelk de brief van 4 september 1995 verwijst; dat daaruit blijkt dat de notulen van de vergadering van 1 september 1995 geen melding maken van enige beslissing over het al dan niet voldoen, door de verzoekende partij, aan de normen gesteld door de Code van de Plichtenleer; dat, in de rubriek “goedkeuring verslag raadsvergadering 28/07/95” van die notulen, wel een vermelding opgenomen is -“de brief van Dr juris COLPIN zal niet worden verstuurd naar de heer DE VOS” (dit is de bestuurder van de verzoekende partij)- die verwijst naar een vergadering van de Raad van 28 juli 1995; dat de notulen van die vergadering het volgende relaas bevatten :

“Onderzoeksonderhoud met de confraters Koenraad MASSART, Geert VANDERSTEGEN, Karin DE BEUL, Adelheid VAN DEN BOSCH (zie Raad 30/06/95, punt 4D).

Het gaat om dierenartsen, tewerkgesteld in de dierenkliniek te Mechelen, die voor een onderhoud met een raadslid uitgenodigd werden.

Dr. juris COLPIN zal bij aangetekend schrijven aan de betrokkenen alsook aan confrater FEYEN, met afschrift aan de heer DE VOS, de motivatie kenbaar maken waarom het deontologisch niet kan te werken voor een instelling die zich niet houdt aan de regels van de Code. Er zal verzocht worden binnen de tien dagen te antwoorden of men al dan niet akkoord is. Bij een negatief antwoord zal tot dagvaarding van de betrokken confrater(s) worden overgegaan.”;

Overwegende dat uit de stukken die door de verwerende partij zijn voorgelegd blijkt dat de Gewestelijke Raad, op basis van een onderzoek over de tewerkstelling van dierenartsen door de verzoekende partij, op 28 juli 1995 besloten heeft “dat het (voor dierenartsen) niet kan te werken voor een instelling die zich niet houdt aan de regels van de Code”; dat, in de context van de zaak bekeken, met dat besluit zeer concreet vastgesteld wordt dat de verzoekende partij een inrichting uitbaat die volgens de Code der Plichtenleer de benaming "dierenkliniek" niet mag gebruiken, aangezien -zoals dan weer blijkt uit de brief van 4 september 1995- er “geen enkele dierenarts voltijds werkzaam is”; dat dit besluit dan de grondslag vormt voor de beslissing om de bij de verzoekende partij tewerkgestelde dierenartsen aan te manen hun samenwerking te beëindigen; dat aldus het beroep wel degelijk gericht is tegen daadwerkelijk bestaande beslissingen;

Overwegende dat die beslissingen zich situeren binnen de rechtsverhouding tussen de Orde der Dierenartsen en de dierenartsen waarover de organen van de Orde rechtsmacht hebben; dat, binnen dat kader, zij ook daadwerkelijk de rechtstoestand beïnvloeden van de dierenartsen die bij de verzoekende partij tewerkgesteld zijn, in die zin dat het formeel besluit dat de inrichting van de verzoekende partij niet voldoet aan de normen van de deontologische code, onvermijdelijk tot gevolg heeft dat zij, indien de situatie bij de verzoekende partij niet verandert, daar niet langer in overeenstemming met de regels van de deontologische code kunnen blijven werken;

Overwegende dat de bestreden beslissingen aan de verzoekende partij een nadeel berokkenen, in de mate dat ermee wordt vastgesteld dat de dierenartsen die voor haar werken, de Code van Plichtenleer overtreden aangezien zij werken voor een inrichting die de voorwaarden niet vervult om de benaming "dierenkliniek" te mogen voeren; dat de verzoekende partij die stellingname betwist; dat zij aldus blijk geeft van een voldoende rechtstreeks belang; dat de exceptie niet gegrond is;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in een tweede exceptie aanvoert dat de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde geen administratieve overheid is;

Overwegende dat de Orde van Dierenartsen door de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der Dierenartsen belast is met een opdracht van openbaar nut, met name de controle, van staatswege, op de personen die de diergeneeskunde uitoefenen; dat in artikel 5 van de wet aan de Gewestelijke Raden bevoegdheden zijn verleend om eenzijdig beslissingen te nemen ten aanzien van de personen waarover de wet hen rechtsmacht heeft gegeven, onder meer op het stuk van de naleving van de plichtenleer en de tucht van de leden van de Orde; dat in die zin de Nederlandstalige Gewestelijke Raad onmiskenbaar een administratieve overheid is van wie de beslissingen door de Raad van State kunnen vernietigd worden; dat de exceptie niet gegrond is;

3.3.1. Overwegende dat de verwerende partij in een derde exceptie betoogt dat het werkelijk voorwerp van het beroep een betwisting over een subjectief recht betreft, met name de vraag of de dierenartsen, aan wie zij de brief van 4 september 1995 heeft gericht, een “medewerking met de Dierenkliniek vzw kunnen hebben”;

3.3.2. Overwegende dat het beroep strekt tot de vernietiging van de beslissing dat de verzoekende partij niet voldoet aan de normen gesteld in de Code van de Plichtenleer; dat dergelijke beslissing niets te maken heeft met de vaststelling van de omvang van een subjectief recht; dat trouwens de verzoekende partij niet voorhoudt dat de verwerende partij haar subjectieve rechten zou miskend hebben; dat de exceptie niet gegrond is;

4.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het enig middel, waarin globaal “machtsoverschrijding en de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en van de rechten van verdediging” aangevoerd wordt, betoogt dat zij, hoewel zij de “eigenlijke en uiteindelijk geviseerde en

belanghebbende partij (is)”, nooit door de Orde der Dierenartsen of door haar diensten op de hoogte is gesteld van het “vooronderzoek” waarvan in de brief van 4 september 1995 melding wordt gemaakt, dat zij ook nooit verwittigd is van de datum waarop de Nederlandstalige Gewestelijke Raad zou vergaderen en dat zij ook geen kennis heeft gekregen van de beslissing die op 1 september 1995 genomen is, noch van de brief van 4 september 1995;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord in essentie betoogt dat er op 1 september 1995 alleen maar besloten is dat de dierenartsen die bij de verzoekende partij werkten, gedagvaard zouden worden indien zij nog langer voor de VZW Dierenkliniek zouden blijven werken, dat de betrokken dierenartsen daarop zelf besloten hebben hun overeenkomst met de verzoekende partij te beëindigen en dat derhalve de beëindiging van de tewerkstellingsovereenkomst, waarin de verzoekende partij een benadeling ziet, het gevolg is van een eigen beslissing van de betrokken dierenartsen; dat zij terloops nog vermeldt dat de verzoekende partij er geen belang bij heeft vastgesteld te zien dat de rechten van verdediging van de betrokken dierenartsen geschonden werden en dat zij besluit niet in te kunnen zien waarom de verzoekende partij, als buitenstaander, uitgenodigd had moeten worden in het kader van een vooronderzoek in een zaak die de deontologie van de dierenartsen betreft;

4.3. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord repliceert dat uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij haar niet de gelegenheid heeft gegeven om voor haar specifieke belangen op te komen, maar dat, integendeel, de Gewestelijke Raad op 1 september 1995 zelfs besloten heeft de brief aan de dierenartsen niet mede te delen aan voornoemde DE VOS, de verantwoordelijke van de VZW Dierenkliniek;

4.4.1. Overwegende enerzijds dat het algemeen beginsel van het recht van verdediging enkel van toepassing is in tuchtzaken; dat het bestreden besluit niet kadert in een tuchtprocedure tegen de verzoekende partij;

Overwegende anderzijds dat de verzoekende partij geen bepaling aanwijst die de verwerende partij ertoe zou verplichten haar, in het kader van de rechten van verdediging of van de hoorplicht, het bestreden besluit ter kennis te brengen;

4.4.2. Overwegende dat het een beginsel van behoorlijk bestuur is dat tegen niemand een ernstige maatregel kan getroffen worden, die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, dan nadat hij de gelegenheid heeft gehad om, op een nuttige wijze, zijn standpunt aan het bestuur ter kennis te brengen;

4.4.3. Overwegende dat het beroep gericht is tegen de beslissing van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen om bepaalde dierenartsen te verbieden hun medewerking te verlenen aan de inrichting van de verzoekende partij omdat die inrichting niet voldoet aan de normen gesteld door de Code van de Plichtenleer; dat die beslissing niet rechtstreeks ten aanzien van de verzoekende partij getroffen is, zodat er geen direct verband bestaat tussen de feiten die de verwerende partij verzoekster ten kwade duidde en de maatregel die de Gewestelijke Raad van de Orde, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, zich voornam te treffen; dat de verwerende partij er dan ook niet toe gehouden was de verzoekende partij in de gelegenheid te stellen om tijdens de besluitvorming haar standpunt ten aanzien van de voorgenomen maatregel ter kennis van de verwerende partij te brengen; dat het eerste onderdeel van het middel niet gegrond is;

5. Overwegende dat het auditoraatsverslag beperkt is tot het onderzoek van het eerste onderdeel van het aangevoerde middel; dat het onderzoek van de zaak dient voortgezet te worden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat wordt ermede belast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf mei 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.