

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.861 van 1 maart 2019
in de zaak A. 220.939/XIV-37.262**

In zake : 1. XXXX
 2. XXXX
 3. XXXX
 4. XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Ann Coolsaet
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Arthur Goemaerelei 69
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nico Vissers
 kantoor houdend te 2900 Schoten
 Verbertstraat 18

tegen :

de HOGE RAAD VAN DE ORDE DER DIERENARTSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrik De Maeyer
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 december 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen van 13 oktober 2016, waarbij deze besliste dat haar leden die de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en het Nederlandstalig gedeelte van Brabant vertegenwoordigen, in hun functie worden verlengd voor een mandaat van drie jaar.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.096 van 4 mei 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2018.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Eerste, tweede en vierde verzoeker, die verschijnen in persoon, advocaat Ann Coolsaet, die de verzoekers bijstaat en advocaat Laurens De Brucker, die *loco* advocaat Patrik De Maeyer verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 feiten zijn weergegeven in het tussenarrest nr. 238.096 van 4 mei 2017. Er wordt naar verwezen.

3.2. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het conflict tussen de verwerende partij en eerste en vierde verzoeker sedertdien verder loopt en is uitgemond in een tweede procedure, bij de Raad van State gekend onder het rolnummer A 222.402/XIV-37.441, gericht tegen een beslissing van de hoge raad van de Orde der dierenartsen om diverse maatregelen op te leggen aan beide genoemde partijen.

De in die zaak bestreden beslissing werd door de Raad van State in haar tenuitvoerlegging geschorst met het arrest nr. 240.191 van 14 december 2017.

Heden wordt tevens uitspraak gedaan over het in die zaak hangende vernietigingsberoep.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de excepties

4. In haar memorie van antwoord ontzegt de verwerende partij in een eerste door haar opgeworpen exceptie eerste, derde en vierde verzoeker het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid omdat de beslissing van de Nederlandstalige Gewestelijke raad van de Orde der dierenartsen (hierna:

de NGROD) van 15 november 2016 waarbij zij worden verkozen als lid van de hoge raad onwettig is.

In een tweede exceptie doet zij gelden dat het eerste en tweede verzoeker aan actueel belang ontbreekt in zoverre zij beide aanvoeren in aanmerking te komen als lid van de hoge raad voor Oost-Vlaanderen en dat het mandaat van het zittende lid voor Oost-Vlaanderen ten onrechte werd verlengd. De verwerende partij stelt dat het bedoelde zittend lid voor Oost-Vlaanderen op 11 december 2016 ontslag heeft gegeven zodat de plaats in de hoge raad voor Oost-Vlaanderen inmiddels vacant is en de NGROD zal worden uitgenodigd om in vervanging van dat lid te voorzien.

In een derde exceptie voert zij aan dat het alle vier de verzoekers aan persoonlijk belang ontbreekt in zoverre zij opkomen voor de belangen van de dierenartsen die hen hebben verkozen. Daarnaast hebben zij geen persoonlijk belang omdat zij niet aannemelijk maken op welke wijze de bestreden beslissing van de Orde der dierenartsen hen een nadeel zou berokkenen, waarna de verwerende partij de wettigheid van de bestreden beslissing benadrukt.

In een vierde en laatste exceptie tot slot, doet de verwerende partij nog gelden dat de verzoekers geen wettig belang hebben aangezien de bestreden beslissing voortvloeit uit hun eigen deloyale gedrag ten aanzien van de Orde der dierenartsen. Zij hebben zelf de onregelmatige toestand geschapen die de bestreden beslissing uitlokte. De verwerende partij verwijst naar het algemeen rechtsbeginsel *fraus omnia corrumpit*.

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat niet kan worden aangenomen dat de verzoekers een functioneel belang kunnen doen gelden. Zij stelt daartoe eensdeels, verwijzend naar rechtspraak, dat een schending van de prerogatieven van een mandataris niet meer nuttig kan worden aangevoerd indien de betrokken mandataris door zijn eigen toedoen *cq.* deloyaal

gedrag de uitoefening ervan onmogelijk heeft gemaakt, te weten wanneer, zoals *in casu*, “voldoende is bewezen dat zij actief hun medewerking verleenden aan de door hen ingeroepen onregelmatigheid of dat zij zelf de onregelmatige toestand creëerden die de bestreden beslissing uitlokte”. Anderdeels wijst ze erop dat een functioneel belang de verzoekers er niet van ontslaat aan te tonen dat het nog actueel is. Volgens de verwerende partij kan er te dezen geen sprake meer zijn van een actueel belang in hoofde van eerste, tweede en vierde verzoeker. De verwerende partij verwijst daartoe naar rechtspraak waaruit zou blijken dat diegene die in de loop van de procedure “geen kandidaat meer is bij een verkiezing (ongeacht het gegeven of men al dan niet verkozen werd) geen functioneel belang meer kan doen gelden.” Zij vervolgt dat eerste, tweede en vierde verzoeker de nietigverklaring van de bestreden beslissing vorderen waarbij hen de mogelijkheid werd ontzegd het mandaat uit te oefenen waartoe zij werden verkozen doch inmiddels maken zij deel uit van de hoge raad en kunnen zij dat mandaat wel degelijk waarnemen.

Beoordeling

5. De verzoekers hebben in hun verzoekschrift hun belang bij het vernietigingsberoep als volgt toegelicht:

“De verzoekende partijen zijn dierenartsen en rechtsgeldig verkozen NGROD-leden en wensen dat enkel wettelijk en democratisch verkozen leden zetelen in de Hoge Raad. Zij worden dus manifest benadeeld door de bestreden beslissing omdat deze is aangetast door een onwettigheid;

De eerste, derde en vierde verzoekende partij[en] werden bovendien door de NGROD verkozen tot lid van de Hoge Raad als vertegenwoordiger voor respectievelijk de provincies Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Antwerpen. Zij worden dus benadeeld door de bestreden beslissing omdat deze is aangetast door een onwettigheid.

Bij schorsing van de bestreden beslissing, gevolgd door de intrekking of nietigverklaring ervan, zullen de eerste, derde en vierde verzoekende partij[en], ingevolge hun rechtsgeldige verkiezing als leden van de Hoge Raad op 15 november 2016, hun mandaten binnen de Hoge Raad kunnen opnemen.

De verzoekende partijen hebben dus ontegensprekelijk het door de wet vereiste belang bij de gevorderde schorsing/nietigverklaring van de bestreden beslissing.”

De verzoekers blijken alle vier verkozen te zijn als lid van de NGROD. In die hoedanigheid mogen zij worden geacht over een functioneel belang te beschikken dat hen toelaat een beslissing aan te vechten die, zelfs zonder hen persoonlijk te beogen, de prerogatieven miskent van hun mandaat of van de bevoegdheid van het orgaan waartoe zij behoren. De verzoekers blijken zich in het verzoekschrift op hun functioneel belang als NGROD-leden te beroepen.

6. Een functioneel belang vereist dat de verzoekers in hun middelen aanvoeren dat voornoemde prerogatieven zijn geschonden en de schending ervan door het vernietigingsarrest ongedaan kan worden gemaakt. Vereist is dan ook, opdat een beroep gesteund op een functioneel belang ontvankelijk is, dat minstens één middel wordt aangevoerd dat betrekking heeft op de schending van de ambtelijke prerogatieven van de verzoekers, wat zoals hierna blijkt, te dezen het geval is.

Het voorliggende beroep strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen van 13 oktober 2016, waarbij deze besliste dat haar leden die de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en het Nederlandstalig gedeelte van Brabant vertegenwoordigen, in hun functie worden verlengd voor een mandaat van drie jaar.”

Uit artikel 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der dierenartsen’ (hierna: de wet van 19 december 1950) volgt dat de leden van de hoge raad van de Orde der dierenartsen worden verkozen door de leden van de gewestelijke raden van de Orde. Voor de provincies aan Nederlandstalige zijde van het land is dat de NGROD, zo volgt uit artikel 4 van de wet van 19 december 1950. Aldus blijkt het aanduiden van de Nederlandstalige leden van de hoge raad door middel van verkiezingen tot de prerogatieven van de NGROD te behoren, zijnde het orgaan waarin de verzoekers zijn verkozen. Het voorwerp van het beroep is aldus een beslissing van een ander

orgaan van de Orde der dierenartsen, de hoge raad, die - en dat is precies de grief van de verzoekers - dit prerogatief van de NGROD zou miskennen.

In het verzoekschrift doen de verzoekers tegen de bestreden beslissing een enig middel gelden waarin zij de miskennen van voornoemd artikel 11 van de wet van 19 december 1950 aanvoeren, in de mate dat de hoge raad de betrokken bevoegdheid van de NGROD heeft miskend door zich op eigen gezag die bevoegdheid toe te eigenen en zodoende zelf en eenzijdig zijn samenstelling langs Nederlandstalige zijde te bepalen. Aldus blijkt het beroep tot nietigverklaring reeds ontvankelijk in de mate dat het steunt op het functioneel belang dat de verzoekers putten uit hun mandaat als leden van de NGROD. Gelet op de strekking en de draagwijdte van het enige middel - de onbevoegdheid van de steller van de akte, die de bevoegdheid van de NGROD miskent - is het functioneel belang waarop de verzoekers zich beroepen manifest, wat in beginsel ruimschoots volstaat.

7. Uit wat voorafgaat, volgt dat excepties die uitsluitend betrekking hebben op het persoonlijk belang waarop eerste, derde en vierde verzoeker zich beroepen naast hun functioneel belang, in beginsel niet moeten worden beoordeeld. Dat persoonlijk belang is immers slechts relevant indien het functioneel belang niet zou worden aanvaard. Er is evenwel reeds vastgesteld dat het functioneel belang te dezen in aanmerking mag worden genomen, nu het enig middel op dat belang steunt. Voorts blijkt niet dat de verzoekers in het enig middel grieven doen gelden die louter in hun individuele persoonlijke belangen zouden kunnen worden ingepast en die een onderzoek van die individuele aanspraken noodzakelijk maken.

8. De door de verwerende partij ingeroepen excepties kunnen nog enkel dienstig zijn in de mate zij erin zouden slagen het functioneel belang waarop de verzoekers zich beroepen alsnog onderuit te halen wat zoals hierna wordt uiteengezet, niet het geval is.

In de mate de verwerende partij in haar vierde exceptie in essentie doet gelden dat zij de bestreden beslissing heeft genomen om een volgens haar onwettige toestand stop te zetten, bemerkt de Raad van State dat wanneer de overheid een beslissing neemt die de stopzetting beoogt van een beweerd onwettige toestand, wie de gevolgen van die beslissing moet ondergaan er in beginsel belang bij heeft voor de rechter aan te voeren dat de beslissing niet op wettige wijze is tot stand gekomen. Dat zou slechts anders zijn indien de verwerende partij erin zou slagen aan te tonen - wat zij niet doet - dat zulks te dezen anders zou moeten zijn.

Het volstaat daartoe niet louter het adagium *fraus omnia corrumpit* in te roepen. Indien al zou dienen te worden aanvaard, zoals de verwerende partij doet gelden, dat de hoge raad te dezen heeft gehandeld om deloyaal gedrag in hoofde van de verzoekers te beteugelen, dient de hoge raad nog steeds binnen de hem door de wet toegestane bevoegdheden en beleidsruimte te handelen, zonder daarbij de bevoegdheden en prerogatieven van de andere organen van de Orde der dierenartsen te miskennen. De verzoekers hebben wel degelijk belang bij een middel dat tot die laatste vaststelling kan leiden.

De argumenten van de verwerende partij in haar laatste memorie overtuigen niet. Het zogenaamd “deloyaal gedrag” van de verzoekers dat erin zou bestaan “de Hoge Raad te willen lamleggen” - wat door deze partijen “met klem” wordt tegengesproken -, verleent een administratieve overheid nog niet de macht zich een bevoegdheid aan te matigen of prerogatieven toe te eigenen die een ander toekomen. Die betwisting betreft evenwel de gegrondheid van het enig middel en zal aldaar worden beoordeeld.

In zoverre de verwerende partij in haar laatste memorie voorhoudt dat het functioneel belang van eerste, tweede en vierde verzoeker niet langer actueel is, kan zij geenszins worden bijgetreden. Kern van het voorliggende beroep is immers dat zij aanvoeren te zijn gefnuikt in hun functionele prerogatieven in hun hoedanigheid van verkozen lid van de NGROD

waarvan zij lid waren op het ogenblik van de bestreden beslissing en waarvan zij nog steeds lid zijn. Dat zij inmiddels wel - vanuit die NGROD waardoor zij afgevaardigd werden om met stemrecht in de hoge raad te zetelen - effectief ook in die hoge raad kunnen zetelen, doet daaraan niet af.

9. Wat de overige excepties betreft, stelt de Raad van State vast dat de eerste exceptie die enkel de vermeende onwettigheid van de verkiezing van de verzoekers als lid van de hoge raad betreft, uitsluitend is gericht tegen het persoonlijk belang van eerste, derde en vierde verzoeker. Ze kan er derhalve (zie *infra*, punt 8.) niet toe leiden dat de verzoekers het hiervoor omschreven functioneel belang bij hun beroep tot nietigverklaring ontberen.

Hetzelfde geldt voor de tweede exceptie die uitsluitend is gericht tegen het persoonlijk belang van eerste en tweede verzoeker. Wat tweede verzoeker betreft, bemerkt de Raad van State nog dat, anders dan de verwerende partij veronderstelt, deze zich niet beroept op een persoonlijk belang geput uit diens verkiezing als lid van de hoge raad, maar uitsluitend op zijn functioneel belang als NGROD-lid.

Wat tot slot de derde exceptie betreft, stelt de Raad van State vast dat deze in haar eerste deel feitelijke grondslag mist. De verzoekers blijken zich immers op een functioneel belang in hun eigen hoofde te beroepen en niet op de belangen van de dierenartsen die hen hebben verkozen, zoals de verwerende partij veronderstelt. Wat het tweede deel van de exceptie betreft, moeten de verzoekers worden bijgetreden in zoverre zij doen gelden dat niet is vereist dat zij zouden aantonen dat de bestreden beslissing de Orde der dierenartsen zou benadelen.

Opdat zij over het voornoemd functioneel belang zouden beschikken volstaat het dat zij aantonen dat de bestreden beslissing de prerogatieven miskent van hun mandaat of de bevoegdheid van het orgaan waartoe zij behoren, wat precies het voorwerp is van het ingeroepen enige middel

en wat zoals bij de beoordeling van de gegrondheid van het enige middel zal blijken, te dezen ook het geval is (zie punt 23 tot 25).

10. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoekers voeren in het verzoekschrift in een enig middel de schending aan van artikel 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950 en van artikel 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en nadere regels van de verkiezingen bij de Orde der Dierenartsen’ (hierna: het koninklijk besluit van 26 december 2015).

Zij wijzen erop dat artikel 11 van de wet van 19 december 1950 impliceert dat de NGROD als enige orgaan wettelijk bevoegd is om de Nederlandstalige leden in de hoge raad te verkiezen die binnen die raad de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant vertegenwoordigen.

Artikel 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 impliceert volgens hen dat in eerste instantie enkel verkozen (effectief of plaatsvervangende) NGROD-leden in aanmerking komen om de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant te vertegenwoordigen in de hoge raad.

De bestreden beslissing waarbij de hoge raad het mandaat van haar eigen Nederlandstalige leden verlengt voor een periode van drie jaar, schendt deze bepalingen. De uittreedende leden van de hoge raad konden op geen enkele wettelijke grondslag rechtsgeldig beslissen om hun eigen mandaat te verlengen nu de wet uitdrukkelijk bepaalt dat zij verkozen moeten worden door de NGROD. Bovendien kunnen volgens artikel 38, tweede en derde lid, van het

koninklijk besluit van 26 december 2015 in eerste instantie enkel verkozen kandidaten (effectief of plaatsvervangend) van de gewestelijke raad als vertegenwoordiger van hun provincie verkozen worden in de hoge raad, zoals letterlijk wordt bevestigd in artikel 8 van het Procedurereglement van de hoge raad. Ook in strijd met deze bepalingen, heeft de hoge raad manifest onwettig gehandeld door het mandaat van uittredende Nederlandstalige leden in de hoge raad te hebben verlengd voor drie jaar, terwijl deze uittredende leden (met name de vertegenwoordigers voor de provincies Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen) bij de laatste verkiezingen op 4 oktober 2014 niet verkozen waren als effectieve of plaatsvervangende kandidaat in de NGROD. Waar de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst naar de continuïteit van de openbare dienstverlening, doen de verzoekers gelden dat het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst wel toelaat dat de uittredende leden hun functie blijven uitoefenen tot aan de verkiezing en de opname van de mandaten door hun opvolgers, doch dit beginsel niet het recht verleent aan de hoge raad om de mandaten van de uittredende leden automatisch te verlengen met drie jaar.

De verzoekers wijzen erop dat de verkiezingen bij de NGROD zijn verlopen overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 december 2015 (artikelen 37 en 38, eerste, lid van het koninklijk besluit van 26 december 2015). Immers, op de installatievergadering van 4 oktober 2016 verkoos de nieuwe NGROD de drie leden van het bureau. De nieuwe voorzitter, ondervoorzitter en secretaris van de NGROD waren op dat ogenblik benoemd. Pas in een tweede fase, meer bepaald op 15 november 2016, is de nieuwe NGROD overgegaan tot verkiezing van elk van de 5 leden van de hoge raad (art. 38, tweede en derde lid van datzelfde koninklijk besluit). Laatst vermelde bepaling voorziet trouwens uitdrukkelijk dat - bij gebrek aan kandidaten - de gewestelijke raad (na oproep tot kandidaatstelling onder de dierenartsen) later zal overgegaan tot verkiezing van haar afgevaardigden in de hoge raad. Dit impliceert reeds dat er geen wettelijke verplichting is dat de verkiezing van de NGROD-afgevaardigden van de hoge raad op de installatievergadering moet gebeuren, minstens is dit niet voorgeschreven op straffe van verval. Het dient

daarenboven opgemerkt dat de verkiezingsbeslissingen van 15 november 2016 met de volstreekte meerderheid van het aantal geldige stemmen werden genomen (artikel 39 van het koninklijk besluit van 26 december 2015) zodat een meerderheid van 5 op de 9 raadsleden vereist maar tevens voldoende is voor een geldige verkiezingsuitslag. In het genoemde koninklijk besluit staat overigens nergens gepreciseerd dat er voor verkiezingen een aanwezigheidsquorum van twee derden van de leden nodig zou zijn, noch dat de magistraat-assessor verplicht aanwezig zou moeten zijn bij de kiesverrichtingen. Het zou trouwens volstrekt ondemocratisch en onwerkbaar zijn indien een minderheid van de verkozen NGROD-leden of de magistraat-assessor bewust afwezig zouden zijn op een vergadering om op die manier de verkiezingen te verhinderen.

In hun memorie van wederantwoord repliceren de verzoekers op de door de verwerende partij aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel dat deze nalaat om te vermelden op grond van welke bepaling de verzoekers ertoe gehouden zouden zijn om in het verzoekschrift hun belangenschade uiteen te zetten. Voor het overige wijzen de verzoekers erop dat zij in het verzoekschrift wel degelijk toelichting hebben gegeven bij hun belang, waarbij zij op zowel hun functioneel als persoonlijk belang wijzen. Wat de tweede exceptie betreft, doen de verzoekers gelden dat zij artikel 38, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015 niet hebben miskend. Zij bestempelen het als grotesk dat de hoge raad stelt “verplicht” te zijn geweest om de bestreden beslissing te nemen. Het is enkel de hoge raad en niet de verzoekers of de NGROD die de wet naast zich heeft neergelegd door zonder rechtsgrond een beslissing te nemen.

Wat de gegrondheid van het enige middel betreft, wijzen de verzoekers erop dat een beroep op het continuïteitsbeginsel steeds in de tijd beperkt is, tot de strikt noodzakelijke tijd om de continuïteit te verzekeren. *In casu* had de hoge raad in zijn oude samenstelling hoogstens kunnen aanblijven tot de verkiezing van de nieuwe leden ervan, indien niet op de installatievergadering van de NGROD, dan wel op een van de daaropvolgende

vergaderingen. Het continuïteitsbeginsel verleent echter geen rechtsgrond aan de hoge raad om de bevoegdheid tot het verkiezen van de leden ervan naar zich toe te trekken en zelf te beslissen dat de uittredende leden aanblijven voor het nieuwe mandaat van drie jaar. Dit is geen voorlopige maatregel meer in het belang van de continuïteit doch misbruik van macht.

Volgens de verzoekers was het wel degelijk mogelijk voor de NGROD om de leden van de hoge raad te verkiezen. Het is niet omdat een meerderheid op de installatievergadering van de NGROD verkoos die verkiezing uit te stellen tot een volgende vergadering om intussen overleg te kunnen plegen, dat die verkiezing onmogelijk was geworden. Van dat uitstel heeft de hoge raad misbruik gemaakt door meteen de bevoegdheid om de leden van de hoge raad te verkiezen zonder enige rechtsgrond naar zich toe te trekken. “De Hoge Raad besliste immers niet om in afwachting van het uitstel van de verkiezing aan te blijven; neen, de Hoge Raad besliste om zichzelf te herverkiezen voor het volledige mandaat van drie jaar.”

De verzoekers doen tot slot gelden dat de beslissing van 15 november 2016 wel degelijk wettig is. Er is wat de verkiezingen betreft geen bijzonder quorum bepaald, artikel 16 van de wet van 19 december 1950 betreft de behandeling van tuchtzaken en is niet van toepassing op verkiezingen. Die worden geregeld door artikel 11 van de wet van 19 december 1950 en het koninklijk besluit van 26 december 2015. Zelfs indien het quorum van voornoemd artikel 16 van toepassing zou zijn, kan dit niet aan de verzoekers worden tegengeworpen aangezien de overige leden van de NGROD en de magistraat-assessor bewust de vergadering van 15 november 2016 hebben verlaten om het nemen van een beslissing onmogelijk te maken. Zelfs indien de beslissing van 15 november 2016 onwettig zou zijn, dan nog is het niet de bevoegdheid van de hoge raad om die onwettigheid vast te stellen, de hoge raad mag niet het recht in eigen handen nemen. Anders dan de verwerende partij doet gelden, houdt het koninklijk besluit van 26 december 2015 niet in dat een verkiezing op latere datum niet meer mogelijk was. De verkiezing van de leden

van de hoge raad is niet aan een vervalt termijn onderworpen. Overigens spreekt de verwerende partij zichzelf tegen waar zij doet gelden dat na het verstrijken van “de vervalt termijn” enkel nog toepassing kan worden gemaakt van artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015. Hiermee erkent zij zelf dat er na de installatievergadering nog een oplossing mogelijk was.

In haar laatste memorie verwijzen de verzoekers naar wat zij in haar eerdere procedurestukken hebben uiteengezet. Zij beklemtonen vooreerst - wat door de verwerende partij niet wordt tegengesproken - vooreerst dat de verzoekers reeds op 28 oktober 2016, de op de installatievergadering eerstvolgende zitting, wilden overgaan tot de verkiezing van de leden van de hoge raad, doch deze beslissing werd uitgesteld louter en alleen onder druk van de magistraat-assessor, rechterhand van de voorzitter van de hoge raad, die ermee dreigde de vergadering te verlaten indien de verzoekers zouden overgaan tot de verkiezing. Op 15 november 2016 zijn zij binnen de NGROD wel degelijk overgegaan tot de verkiezing van de leden van de hoge raad, terwijl de andere leden van de NGROD, waaronder de magistraat-assessor, op instructie van (de voorzitter van) de hoge raad deze besluitvorming hebben trachten te boycotten door de vergadering te verlaten.

Zij voegt er, wat de procedure van artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015 betreft, nog aan toe dat de beschrijving wat er staat te gebeuren in het geval er geen vertegenwoordiger kan worden gevonden in de NGROD zelf, geen “rechtsgevolg” is van het overschrijden van enige termijn, doch enkel een andere aanvullende manier om de leden van de hoge raad aan te duiden, los van enige bindende termijn waarbinnen daartoe zou moeten worden beslist. Tot slot repliceren zij dat de bewering van de verwerende partij waar deze aanvoert dat - met een verkiezing op een volgende vergadering - “de neutraliteit en onafhankelijkheid van de stemming niet meer zijn gewaarborgd” omdat dan de uittredende voorzitter en het uittredend bureau niet meer aanwezig zijn voor enig toezicht, geen steun vindt in de tekst zelf van artikel 38, derde lid. Immers, (1) door in dat artikel de mogelijkheid in te bouwen

om nog veel later verkiezingen te houden voor de Hoge Raad (na oproep tot kandidaatstelling), heeft de wetgever juist geoordeeld dat deze verkiezingen perfect kunnen doorgaan zonder het uittredend bureau en de uittredende voorzitter; (2) het feit dat ieder lid van de NGROD tegelijkertijd kandidaat en kiezer is voor een zetel in de hoge raad, was bovendien de bedoeling van de wetgever: diezelfde bepaling voorziet immers dat verkozen NGROD-raadsleden bij voorkeur doorstromen om ook te gaan zetelen in de hoge raad.

12. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het enige middel met twee excepties, die zij in haar laatste memorie integraal herneemt.

In een eerste exceptie werpt de verwerende partij op dat het middel artikel 2, § 1, 3°, van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) schendt doordat niet wordt uiteengezet welke belangenschade de verzoekers ondervinden door de vermeende schending van artikel 11 van de wet van 19 december 1950. In een tweede exceptie stelt zij dat de verzoekers geen geoorloofd belang hebben bij het enige middel omdat zij, door de verkiezing van de afgevaardigden van de NGROD in de hoge raad uit te stellen, wetens artikel 38, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015 hebben miskend. Dit is een overtreding van artikel 3 van de Code der Plichtenleer van de Orde der Dierenartsen. De hoge raad werd verplicht de bestreden beslissing te nemen.

Wat de gegrondheid van het enige middel betreft, handhaaft de verwerende partij haar standpunt dat artikel 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 een vervalt termijn omvat. Uit het gegeven dat de genoemde bepaling geen precieze termijn bepaalt kan niet *ipso facto* worden afgeleid dat het geen vervalt termijn betreft. Voorts doet zij gelden dat uit de omstandigheid dat diezelfde bepaling geen sanctie verbindt aan het niet onverwijld verkiezen van de Nederlandstalige leden van de hoge raad, niet mag worden afgeleid dat het niet

zou gaan om een vervaltermijn. Het volstaat dat er rechtsgevolgen worden verbonden aan het overschrijden van de termijn, hetgeen geenszins impliceert dat er een effectieve sanctie werd vastgesteld. Zij verwijst daartoe naar artikel 38, derde lid, van het genoemde koninklijk besluit dat voorziet in een oproep tot kandidaatstelling wanneer op de installatievergadering van de NGROD geen vertegenwoordigers konden worden aangesteld. De installatievergadering dient te worden opgevat als de uiterste termijn om tot aanduiding van de leden voor de hoge raad over te gaan. Wanneer nadien nog tot verkiezing zonder oproep tot kandidaatstelling wordt overgegaan, moet dat worden beschouwd als een overschrijding van een vervaltermijn.

Zij meent dat dit ook voortvloeit uit de artikelen 37 en 38 van het genoemde koninklijk besluit dat rechtsgrond vindt in artikel 11 van de wet van 19 december 1950. Het is op de installatievergadering die wordt bijeengeroepen door de aftredende voorzitter, en voor het einde van het mandaat van het uittreden bureau, dat de NGROD de drie leden van het nieuwe bureau kiest om vervolgens over te gaan tot verkiezing van elk van de vijf leden die zullen zetelen in de hoge raad. Zij voegt eraan toe dat “[e]nkel in het geval het volkomen onmogelijk is om op dit ogenblik een vertegenwoordiger per provincie te benomen, moet worden gehandeld overeenkomstig artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015. Er is geen keuzemogelijkheid om op dit wettelijk bepaalde tijdstip de verkiezingen voor de hoge raad uit te stellen tot na het opnemen van hun functie binnen de NGROD. Na het verstrijken van die datum is het immers niet meer mogelijk om deze verkiezingen te doen plaatsvinden op initiatief van de uittredende voorzitter ten overstaan van het uittredende bureau dat borg staat voor de neutraliteit, de onafhankelijkheid en het wettig verloop van de verkiezingen. Die neutraliteit kan door het nieuwe bureau niet worden gewaarborgd wanneer ieder lid kandidaat en kiezer is. De artikelen 37 en 38 moeten onlosmakelijk samen worden gelezen. Wanneer de bepalingen los van elkaar worden gelezen leidt dat ertoe dat artikel 37 geen bestaansreden meer heeft. De Orde en zijn raden zouden afhankelijk zijn van de wil van een gewestelijke raad, die over een absoluut blokkeringsrecht zou

beschikken en zelf zou kunnen bepalen wanneer hij verkiezing houdt, zonder enige verhaalsmogelijkheid van de hoge raad. Een dergelijke redenering zou de werking van de hoge raad volledig lamleggen, wat niet de bedoeling kan zijn.

In ondergeschikte orde doet de verwerende partij nog gelden dat indien wordt aanvaard dat een orgaan, te dezen de installatievergadering van 4 oktober 2016, er niet in slaagt een bepaalde opgelegde verplichting te vervullen, zulks mag worden uitgesteld tot de eerstvolgende vergadering, dan nog moet worden vastgesteld dat de verkiezing van de vijf leden van de hoge raad niet heeft plaatsgevonden op de eerstvolgende vergadering van 28 oktober 2016 “doch slechts op 15 november 2016”. In het licht van de wil van de regelgever om te voorzien in een “onmiddellijke verkiezing” dient te worden vastgesteld dat de verkiezing op 15 november 2016 minstens een overschrijding van de redelijke termijn betreft aangezien de laattijdige verkiezing louter is te wijten aan de houding van de verzoekers en de verkiezing daarnaast een dringend karakter vertoont. De hoge raad had in die omstandigheden geen andere mogelijkheid dan de bestreden beslissing te handhaven.

De verwerende partij stelt voorts niet te kunnen instemmen met het standpunt dat, zo het onmogelijk was om de leden in de hoge raad te benoemen, toepassing moest worden gemaakt van artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015. Zij stelt dat artikel 38, derde lid, enkel van toepassing is “indien het effectief onmogelijk zou zijn om de leden van de hoge raad te verkiezen”. Het proces-verbaal van de vergadering van 4 oktober 2016 vermeldt nergens dat het onmogelijk was om per provincie een afgevaardigde voor de hoge raad aan te duiden onder de verkozen kandidaten van de NGROD. Er waren geen “interne strubbelingen” noch een gebrek aan kandidaten zoals blijkt uit de feitelijke omstandigheden. Het uitstel was er louter op gericht voorafgaandelijk overleg te plegen met de afgevaardigden van de Franstalige gewestelijke raad van de Orde. De hoge raad kon geen toepassing maken van artikel 38, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 december 2015 en een oproep tot kandidaatstelling organiseren. Indien de hoge raad een

dergelijke oproep had gelanceerd, had zij de genoemde reglementaire bepaling geschonden aangezien de mogelijkheid tot verkiezing wel degelijk voorhanden was.

De verwerende partij stelt dat evenmin de stelling kan worden onderschreven dat, indien een gebeurlijke oproep tot kandidaatstelling geen resultaat oplevert, de gemengde raad van beroep in toepassing van artikel 9 van de wet van 19 december 1950 bevoegd zou zijn om op te treden. Artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 voorziet in een specifieke procedure om effectieve en plaatsvervangende leden bij zware inbreuken voorafgaand aan een tuchtstraf uit hun mandaat te doen onttrekken door de gemengde raad van beroep in het geval de hoge raad van oordeel is dat de inbreuk zodanig ernstig is dat het betrokken effectief of plaatsvervangend lid zijn mandaat niet kan blijven uitoefenen tot hij ingeval van een in kracht van gewijsde getreden tuchtrechtelijke veroordeling van rechtswege uit zijn mandaat wordt onttrokken krachtens artikel 14, § 1, zevende lid, van de wet van 19 december 1950. De gemengde raad van beroep kan bij toepassing van die bepaling enkel uitspraak doen over de onttrekking van het betrokken lid uit zijn mandaat doch geenszins over het al dan niet verlengen van een mandaat; laat staan over de verkiezing van de leden van de hoge raad. Het kwam dan ook de hoge raad toe om, als hoogste orgaan binnen de Orde der dierenartsen, gepaste maatregelen te nemen om de goede dagelijkse werking van de Orde te verzekeren.

Wat tot slot het argument van de verwerende partij betreft dat de bestreden beslissing steun vindt in het continuïteitsbeginsel verwijst zij naar haar eerdere procedurestukken en voegt nog toe dat de stelling dat het continuïteitsbeginsel een bestuurlijke noodhulp betreft, niet kan worden bijgetreden. Het genoemde beginsel kan wel degelijk worden aangewend om beslissingen te nemen in het belang van de goede werking van de openbare dienst waarvoor geen grondslag in de toepasselijke regelgeving is aan te wijzen en wanneer het bestuur te lang talmt met benoemingen en vernieuwingen van mandaten, hetgeen *in casu* het geval is. Zij voegt er nog aan toe dat gelet op de

intenties van de verzoekers, namelijk “de politieke en communautaire doelstellingen” tot lamlegging, ontwrichting en tot splitsing van de Orde en zijn Raden, er, zonder de bestreden beslissing, geen dienstverlening binnen de Orde meer was geweest zodat men ook artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 gewoonweg niet zou hebben kunnen toepassen bij gebrek aan een wettige en geldige samenstelling van de hoge raad en in afwezigheid van vertegenwoordiging van de Vlaamse provincies.

Beoordeling

Betreffende de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het enige middel

13. De verwerende partij betwist in haar memorie het belang van de verzoekers bij het door hen aangevoerde enige middel. Als zij in het auditorsverslag daarover kan lezen dat deze excepties ter zake ongegrond zijn en zij daarin geen reden ziet om vervolgens in haar laatste memorie hierop nog inhoudelijk te reageren doch ermee volstaat te verwijzen naar haar eerdere procedurestukken die in dit kader als integraal hernomen mag worden beschouwd, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich niet langer tegen de ontvankelijkheid van het middel verzet.

14. De exceptie wordt verworpen.

Betreffende de gegrondheid van het enige middel

15. De voor het voorliggende beroep relevante normatieve bepalingen zijn de artikelen 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950 en 37 en 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015. Het genoemde artikel 11, eerste lid, van de wet van 19 december 2015 luidt:

“Art. 11. De hoge raad van de Orde der dierenartsen van België wordt verkozen door de leden der gewestelijke raden van de Orde, volgens onderstaande regels:

a) De gewestelijke raad van de Orde omvattende de provinciën Antwerpen,

Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en het Nederlandstalig gedeelte van Brabant, verkiest vijf leden op de wijze bepaald bij koninklijk besluit;

b) Hetzelfde geldt voor de raad van de Orde omvattende de provinciën Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen en het Franstalig gedeelte van Brabant;

c) Elke der provinciën en gedeelten van provinciën waarvan sprake in dit artikel moet in de hoge raad van de Orde vertegenwoordigd zijn onder de tien aldus verkozen leden.”

De artikelen 37 en 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 bepalen:

“Art. 37. Bij het verstrijken van de termijn bepaald bij artikel 35 betreffende het beroep tegen de verkiezingen van de raden, en ten minste acht werkdagen vóór het einde van het mandaat van het uittredend bureau, vergadert de nieuwe raad op initiatief en onder het voorzitterschap van de aftredende voorzitter.

Art. 38. Op deze vergadering kiest de nieuwe raad in zijn schoot de drie leden van zijn bureau: eerst de voorzitter, daarna de ondervoorzitter en ten slotte de secretaris.

Bij afzonderlijke stemmingen gaat hij daarna over tot de verkiezing van elk van de vijf leden van de Hoge Raad van de Orde van de Dierenartsen, die geroepen zijn om in de schoot van deze raad de vijf provincies die de omschrijving van de gewestelijke raad vormen, te vertegenwoordigen.

Indien het onmogelijk is om onder de verkozen kandidaten (effectief of plaatsvervangend) van de gewestelijke raden een vertegenwoordiger van een provincie te benoemen, zal er oproep tot kandidaatstelling worden gedaan onder de leden van de lijst van de Orde van de Dierenartsen van deze provincie en zal er worden overgegaan tot verkiezing van deze afgevaardigde door de leden van de bevoegde gewestelijke raad.”

16. Uit artikel 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950 volgt dat de leden van de hoge raad van de Orde der dierenartsen worden verkozen door de leden van de gewestelijke raden van die Orde. Voor de provincies aan Nederlandstalige zijde van het land is dat de NGROD (zie artikel 4 van de wet van 19 december 1950). Aldus behoort het bepalen van de Nederlandstalige leden van de hoge raad tot de prerogatieven van de NGROD, waarbij deze de regels uiteengezet in voornoemd artikel 11 en het koninklijk besluit van 26 december 2015 dient toe te passen.

Uit het geciteerde artikel 38 van het koninklijk besluit van 26 januari 2015 blijkt meer in het bijzonder dat de leden van de hoge raad door en (in beginsel) in de schoot van, te dezen, de NGROD worden aangeduid. Pas

indien blijkt dat het “onmogelijk” is om binnen de NGROD kandidaten te vinden derwijze dat iedere provincie die onder de NGROD ressorteert, binnen de hoge raad vertegenwoordigd zou zijn, wordt met toepassing van artikel 38, derde lid, een oproep gedaan tot kandidaatstelling onder de leden van de lijst van de Orde van de dierenartsen van de (betrokken) ontbrekende provincies en zal er worden overgegaan tot verkiezing van deze afgevaardigde(n) door de leden van de bevoegde gewestelijke raad, te dezen, opnieuw, de NGROD.

17. Met de bestreden beslissing heeft de hoge raad zijn samenstelling evenwel zelf en geheel eenzijdig bepaald, buiten de bijzondere procedureregeling om, en zulks voor de (volle) mandaatperiode 2016-2019. Hij besliste immers om zijn op dat ogenblik bestaande samenstelling langs Nederlandstalige zijde te behouden en dat “de huidige vertegenwoordigers van die provincies in hun functie worden verlengd voor een mandaat van 3 jaar.”

De hoge raad blijkt aldus de wettelijk en reglementair bepaalde (voorbehouden) bevoegdheid van de NGROD om langs Nederlandstalige zijde de samenstelling van de hoge raad te bepalen, te hebben miskend en blijkt daarmee de hem wel uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden te buiten te zijn gegaan.

In de bestreden beslissing, genomen op 13 oktober 2016 zoals die bij e-mail van 11 november 2016 aan de verzoekers ter kennis is gebracht en waarbij een uittreksel van het verslag van de vergadering van de hoge raad van 13 oktober 2016 is gevoegd, met name punt “2.) Resultaat van de verkiezingen voor de Orde”, voert de hoge raad twee motieven aan ter verantwoording van het voorbijgaan aan de procedure zoals die door de hiervoor aangehaalde regelgeving wordt voorgeschreven:

“Resultaat van de verkiezingen voor de Orde:
[...]

Met betrekking tot de verkiezingen voor de vertegenwoordigers bij de Hoge Raad van de 5 provincies die de kieskring vormen van de NGROD, blijkt uit de notulen van de vergadering van 4 oktober 2016 dat ze regelmatig werden georganiseerd maar dat noch Dr. [G.B.], kandidaat vertegenwoordiger van de provincie Antwerpen, noch Dr. [D.], kandidaat vertegenwoordiger van de

provincie Limburg een absolute meerderheid hebben behaald en daarom niet verkozen werden. Bij gebrek aan bevestigde kandidaturen, kon ook geen vertegenwoordiger voor de andere 3 provincies (Vlaams-Brabant, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen), worden verkozen.

De Hoge Raad stelt vast dat, gelet op de onmogelijkheid om vertegenwoordigers aan te duiden voor de provincies die de kieskring uitmaken van de NGROD, er geen beroep werd gedaan op andere kandidaturen. Daarom en gelet op

- het feit dat het koninklijk besluit van 26 december 2015 tot vaststelling van de voorwaarden en nadere regels van de verkiezingen bij de Orde der Dierenartsen niet toelaat de verkiezing van de leden van de Hoge Raad uit te stellen (art. 37 en 38);
- de noodzaak zonder onderbreking het functioneren van de Hoge Raad te verzekeren en in het bijzonder de taken omschreven in art. 11 van de wet van 19 december 1950 tot oprichting van een Orde der Dierenartsen en in art. 5 en 9 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde;

beslist de Hoge Raad dat de huidige vertegenwoordigers van die provincies in hun functie worden verlengd voor een mandaat van 3 jaar.”

18. In zoverre de verwerende partij zich beroept eensdeels op de onmogelijkheid om vertegenwoordigers aan te duiden voor de provincies die de kieskring uitmaken van de NGROD omwille van “het feit dat het koninklijk besluit van 26 december 2015 [...] niet toelaat de verkiezing van de leden van de Hoge Raad uit te stellen (art. 37 en 38)” en, anderdeels, op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst teneinde “de noodzaak zonder onderbreking het functioneren van de Hoge Raad te verzekeren”, kan zij niet worden bijgetreden.

Vooreerst dient te worden vastgesteld dat zij er niet in slaagt aan te tonen noch redelijkerwijze aannemelijk te maken waarom de artikelen 37 en 38 van het eerdergenoemde koninklijk besluit zich niet zouden verdragen, binnen de grenzen van de redelijkheid, met een in de tijd beperkt uitstel van de verkiezing van de leden voor de hoge raad. Dergelijk uitstel staat overigens niet gelijk met - zoals de verwerende partij in haar laatste memorie ten onrechte laat uitschijnen -, een uitstel “naar een onbepaalde datum” of een uitstel *sine die*. Anders dan de verwerende partij dat ziet is het niet vereist dat die aanduiding noodzakelijk geschiedt op de installatievergadering van de nieuw samengestelde gewestelijke raad (te dezen de NGROD). Het hiervoor aangehaalde artikel 38,

derde lid, van het koninklijk besluit van 26 januari 2015 maakt geen gewag van enige specifieke termijn noch van een vervaltermijn. Dit artikel voorziet wel de volgorde waarin de nieuw verkozen gewestelijke raad bepaalde verrichtingen dient uit te voeren zonder evenwel te vereisen dat, op straffe van bevoegdheidsverlies voor de NGROD, het enige geldige tijdstip om de leden van de hoge raad te verkiezen het ogenblik van de installatievergadering zelf zou zijn. Deze bepaling verbindt geen enkele sanctie, noch een verval van bevoegdheid aan het niet “onverwijld” verkiezen van de Nederlandstalige leden van de hoge raad door de gewestelijke raad. Dat neemt niet weg, zoals steeds bij kiesaangelegenheden, dat de leden van de hoge raad zo diligent mogelijk en alvast binnen een redelijke termijn moeten worden aangeduid. Er kan echter redelijkerwijze niet worden uitgesloten - en alvast niet op grond van de te dezen toepasselijke regelgeving - dat indien een orgaan, om welke omstandigheden ook, er niet in slaagt op haar eerste vergadering een bepaalde opgelegde verrichting te vervullen (te dezen de verkiezing van de Nederlandstalige leden van de hoge raad), deze verrichting wordt uitgesteld, desgevallend in voortzetting, naar een eerstvolgende vergadering van dat orgaan, zolang de - *in concreto* te beoordelen - redelijke termijneis, wordt geëerbiedigd. Hoe dan ook slaagt de verwerende partij er niet in de Raad van State ervan te overtuigen dat een uitstel zoals te dezen tot de vergadering van 15 november 2016, dit is omstreeks 5 weken na de installatievergadering onredelijk is. Bovendien, zelfs in de hypothese - die de Raad van State niet bijtreedt - dat een uitstel van 5 weken om binnen de schoot van de NGROD de leden aan te duiden die zullen zetelen in de hoge raad onredelijk zou zijn, kan die vaststelling in geen geval afbreuk doen aan de verplichting om alsdan toepassing te maken van de in artikel 38, derde lid, vermelde procedure die voorschrijft dat een (externe) oproep moet worden gelanceerd onder de leden van de lijst van de Orde van de dierenartsen van de (ontbrekende) provincie(s) opdat de NGROD vervolgens overgaat tot verkiezing van deze afgevaardigde(n). Het is pas nadat zou blijken dat de NGROD weigert om aan die procedure medewerking te verlenen en zijn opgedragen opdracht te vervullen, dat gewag kan worden gemaakt van onwilligheid (zie hierna). Artikel 38 kan echter niet worden gelezen als een instrument waarbij een ander

orgaan van de Orde der dierenartsen de wettelijke bevoegdheid van de gewestelijke raad zou kunnen overnemen.

Enkel indien zelfs na het toepassen van voornoemd artikel 38, laatste lid, een duurzame ontwrichting van de NGROD en onwilligheid om tot een vergelijk inzake de verkiezing van de leden van de hoge raad te komen, zouden komen vast te staan, lijkt het mogelijk dat een ander daartoe door de wet aangewezen orgaan ingrijpt om het behoorlijk functioneren van de betrokken gewestelijke raad te herstellen. Krachtens artikel 9 van de wet van 19 december 1950 is de gemengde raad van beroep - *niet de hoge raad* - bevoegd om op te treden tegen handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit van de Orde der dierenartsen aantasten. Het genoemde artikel 9, tweede lid, bepaalt dat zware inbreuken tegen wetten en reglementen betreffende de Orde der dierenartsen, tegen het procedurereglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten zouden kunnen aantasten, handelingen zijn die kunnen leiden tot de ontzetting uit het mandaat van effectief of plaatsvervangend lid. De beslissing daartoe behoort tot de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep die bij beslissing van de hoge raad wordt gevat. In dat licht is het ook onjuist te stellen, zoals de verwerende partij in haar laatste memorie doet, dat “de Orde en zijn Raden totaal afhankelijk zouden zijn van de gewestelijke raad, die [...], over een absoluut blokkeringsrecht zou beschikken en zelf zou kunnen bepalen wanneer hij de verkiezing houdt, zonder enige verhaalsmogelijkheid van de Hoge Raad, aangezien de Hoge Raad niet kan worden ingesteld overeenkomstig de wet van 19 december 1950”. Die ongenueanceerde uitspraak miskent overigens de (werkelijke) draagwijdte van het continuïteitsbeginsel waarop de verwerende partij zich precies beroept (zie *infra*, punt 21).

Slotsom is dat moet worden vastgesteld dat de in het koninklijk besluit van 26 december 2015 uitgewerkte procedureregeling niet de betekenis heeft die de verwerende partij eraan toekent. Anders dan de verwerende partij meermaals doet gelden in haar memorie van antwoord en in haar laatste memorie

blijkt dus niet dat de hoge raad geen enkele andere keuze meer had dan het mandaat van haar uittredende leden zelf te verlengen voor een volledige mandaattermijn van drie jaar.

19. Ten overvloede, bemerkt de Raad van State dat de verwerende partij - het moge dan nog “in ondergeschikte orde” zijn -, in haar laatste memorie niet ernstig kan aanvoeren dat de in artikel 38, derde lid, bedoelde oproep tot kandidaatstelling en verkiezing van de kandidaten door de NGROD, hoe dan ook geen toepassing kon vinden omdat die bepaling “enkel van toepassing is indien het effectief onmogelijk zou zijn om de leden van de hoge raad te verkiezen” om vervolgens voor te houden dat die situatie zich in de feiten niet heeft voorgedaan (p. 14-15). Ter adstructie dat die situatie van “effectieve onmogelijkheid” zich niet heeft voorgedaan verwijst zij naar het verslag van de installatievergadering van de NGROD van 4 oktober 2016 dat “nergens vermeldt dat het onmogelijk was om per provincie een afgevaardigde voor de hoge raad aan te duiden onder de verkozen kandidaten”, evenals naar de feitelijke omstandigheden waaruit blijkt dat “er geen gebrek aan kandidaten was” maar dat het uitstel van de verkiezing er “louter op gericht was voorafgaandelijk overleg te plegen met de afgevaardigden van de Franstalige gewestelijke raad van de Orde” en, tot slot, dat het feit dat er geen onmogelijkheid tot verkiezing bestond, door de hoge raad ook wordt uiteengezet in de “bestreden beslissing”, waaruit ze vervolgens citeert. De “bestreden beslissing” waaruit de verwerende partij citeert betreft evenwel slechts een “communiqué” dat door de uittredend voorzitter van de NGROD op 13 oktober 2016 aan alle dierenartsen is verstuurd, samen met een - waartegen de verzoekers uitdrukkelijk hebben geprotesteerd - verslag van de installatievergadering van de NGROD op 4 oktober 2016. In dat “communiqué” kan worden gelezen dat “[h]et PV van de verkiezingen op datum van 4 oktober niet [vermeldt] dat het onmogelijk was om per provincie een afgevaardigde voor de HR aan te duiden onder de verkozen kandidaten van de NGROD. De HR stelt vast dat op heden de termijn om tot nieuwe verkiezingen over te gaan verstreken is” en dat “[b]ij ontstentenis van afgevaardigden bij de HR aangeduid door de NGROD (voor alle Vlaamse provincies) en gelet op de noodzakelijke continuïteit

van de openbare dienstverlening moet de Nederlandstalige sectie van de HR in zijn huidige samenstelling voor de termijn van 3 jaar blijven zetelen”. Die verklaringen in het genoemde “communiqué” en in de laatste memorie staan nochtans haaks niet alleen op wat de verwerende partij in haar memorie van antwoord (p. 28) heeft uiteengezet doch, meer nog, op de vaststellingen van de hoge raad in zijn zitting van 13 oktober 2016. In de bestreden beslissing zoals die aan de verzoekers ter kennis is gebracht (zie *supra*, punt 17) op 11 november 2016 en het verslag van de vergadering van de hoge raad van 13 oktober 2016 waarop de bestreden beslissing is genomen, kan immers worden gelezen dat de bestreden beslissing is genomen vertrekkende vanuit de vaststelling dat “gelet op de onmogelijkheid om vertegenwoordigers aan te duiden voor de provincies die de kieskring uitmaken van de NGROD, er geen beroep werd gedaan op andere kandidaturen”. De toelichting in een communiqué of in de laatste memorie vermag uiteraard geen afbreuk te doen aan wat in de bestreden beslissing en het verslag van de vergadering van de hoge raad van 13 oktober 2016 is gesteld.

Daarenboven in zoverre de verwerende partij met dat uitiem verweer zou betrachten de vastgestelde onmogelijkheid niet langer toe te schrijven aan de “onmogelijkheid om vertegenwoordigers aan te duiden voor de provincies die de kieskring uitmaken van de NGROD” doch aan de onwilligheid van de verzoekers om medewerking te verlenen aan het aanduiden van leden voor de hoge raad teneinde hun (al dan niet vermeende) “politieke en communautaire” agenda te realiseren waarbij een “lamlegging” van de Orde wordt beoogd met het oog op de splitsing ervan, mist het evenzeer doel omdat in dat geval niet voorbij kan worden gegaan aan hetgeen is bepaald in het hogergenoemde artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 en dat nog steeds toepassing moet worden gemaakt van artikel 38, derde lid (oproep tot kandidaatstelling) zodat de bestreden beslissing in die argumentatie evenmin steun kan vinden.

20. Evenzo mist het verweer zijn doel waar de verwerende partij in haar memorie van antwoord en in haar laatste memorie nog aanvoert, ter adstructie van het feit dat het “*in casu* absoluut niet mogelijk was en is om een

opvolger voor de uittredende leden van de Hoge Raad aan te stellen”, dat de verkiezing door de NGROD van eerste, derde en vierde verzoeker als leden van de hoge raad op 15 november 2016 “ongeldig” is gebeurd.

Een argument geput uit de beweerde ongeldigheid van de verkiezing die heeft plaatsgevonden op 15 november 2016 (dit is dus na de bestreden beslissing van 13 oktober 2016), betreft een *post factum* gegeven dat onmogelijk (mede) aan de bestreden beslissing ten grondslag heeft kunnen liggen zodat de Raad van State er geen rekening mee kan houden.

Het betreft een element van verweer dat hoogstens als exceptie relevant zou kunnen zijn - en dat door de verwerende partij ook als dusdanig wordt ingeroepen - doch waarvan hiervoor is gebleken dat dit het functioneel belang van de verzoekers bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing onverlet laat. Er is geen reden om, bij het onderzoek van de gegrondheid van het enige middel, hierover anders te oordelen.

21. Evenmin kan het nemen van de bestreden beslissing door de niet-bevoegde hoge raad worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.

Een toepassing van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst als bevoegdheidsgrondslag voor de hoge raad, is te dezen niet aan de orde. Immers, het (ongeschreven) continuïteitsbeginsel, afgeleid uit de vereiste van de permanentie van de staatsfunctie, kan slechts als rechtsgrond worden ingeroepen wanneer er geen expliciete wettelijke regeling voorhanden is. Het genoemde rechtsbeginsel kan in beginsel dan ook niet *contra legem* worden ingeroepen, te dezen tegen een uitdrukkelijke bevoegdheidsregeling in, tenzij in uitzonderlijke omstandigheden, om de werking van de staatsfunctie of openbare dienst te vrijwaren en het beginsel kan al zeker niet primeren op een uitdrukkelijke regeling die in het bijzonder de vrijwaring van de continuïteit van de dienst beoogt. Zoals hiervoor is uiteengezet, is te dezen niet gebleken dat geen

toepassing kon worden gemaakt van de uitdrukkelijke regeling zoals die is voorzien in (artikel 38 van) het koninklijk besluit van 26 december 2015.

De verwijzing van de verwerende partij naar rechtspraak die aanvaardt dat een uittredend mandaathouder tijdelijk belast blijft met het uitoefenen van zijn functie totdat conform de geldende normatieve bepalingen in zijn plaatsvervanging is voorzien, is niet dienstig. Het wordt niet betwist dat, krachtens het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, de uittredende mandataris of het uittredend lid van een bestuursorgaan zitting blijft hebben na het verstrijken van zijn mandaat doch, uiteraard, en niet langer dan noodzakelijk is, om volgens de toepasselijke normatieve bepalingen in zijn vervanging te voorzien. Met de verzoekers moet echter worden vastgesteld dat een beroep op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst steeds in de tijd beperkt dient te zijn, tot de strikt noodzakelijke tijd om de continuïteit te verzekeren. De noodzaak om in het kader van het belang van de Orde der dierenartsen beslissingen te kunnen blijven nemen, noodzaak die aan de basis ligt van de jurisprudentiële constructie die het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst uiteindelijk is, zou te dezen tot gevolg kunnen hebben dat de “oude” samenstelling van de hoge raad verder rechtsgeldig beslissingen kan blijven nemen zolang er geen nieuwe vertegenwoordigers in de hoge raad worden verkozen. Dit beginsel biedt echter geen rechtsgrond voor de hoge raad om *proprio motu* de NGROD terzijde te schuiven en eenzijdig zijn samenstelling langs Nederlandstalige zijde tot aan de volgende driejaarlijkse verkiezingen te bepalen. Die handelwijze kent aan het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst een draagwijdte toe die dat beginsel kennelijk niet heeft.

22. In de mate de verwerende partij nog aanvoert dat de aanhef van het koninklijk besluit van 26 december 2015 verwijst naar artikel 11, eerste lid, van de wet van 19 december 1950, zodat het “manifest onjuist” is dat de bestreden beslissing artikel 11 miskent, leidt deze bewering nergens toe. Daargelaten de vraag of het genoemde artikel 11, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, artikel 38 van het koninklijk besluit van 26 december 2015 tot rechtsgrond strekt, zegt dat nog niets over de

wettigheid van de bestreden individuele bestuurshandeling of de overeenstemming ervan met die genoemde bepalingen.

23. Conclusie moet dan ook zijn dat de verwerende partij er niet in slaagt haar wederrechtelijke handelwijze afdoende te verantwoorden noch in de bestreden beslissing zelf, noch - in zoverre dergelijke *post factum* toelichting al zou kunnen worden aanvaard - in haar verweerstukken.

Er wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing de door de verzoekende partijen ingeroepen bepalingen schendt.

24. De verzoekers hebben als leden van de NGROD belang bij deze vaststelling. De nietigverklaring van de bestreden beslissing leidt er immers toe dat de prerogatieven van het orgaan waartoe zij behoren worden gevrijwaard (zie *supra*, punt 7 tot 10).

25. Het enige middel is gegrond.

VI. Verzoek tot toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

26. De verzoekers vragen dat in het arrest tot nietigverklaring van de bestreden beslissing zou worden bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot de nietigverklaring te verhelpen. Meer bepaald vragen zij “dat duidelijk wordt opgelegd dat ingevolge de nietigverklaring van de bestreden beslissing de verwerende partij ertoe gehouden is de wettigheid van de beslissing van de NGROD van 15 november 2016 tot verkiezing van de leden van de Hoge Raad [...] die zij nooit heeft aangevochten voor de Raad van State of op een andere wijze - te erkennen en de bij deze beslissing verkozen leden toe te laten hun mandaat als lid van de Hoge Raad onmiddellijk en ten volle uit te oefenen, met o.a. aanwezigheidsrecht vanaf de eerstvolgende vergadering van de Hoge Raad na het tussen te komen arrest.” Zij stellen, en halen daartoe twee voorvallen aan, “te vrezen dat - zelfs na een

nietigverklaring van de bestreden beslissing - de Hoge Raad alsnog de wettigheid van de voormelde beslissing van 15 november 2016 zal blijven miskennen en op basis daarvan de verkozen leden de toegang tot de Hoge Raad zal weigeren.”

Beoordeling

27. Artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“Art. 35/1. Op verzoek van één der partijen, ten laatste in de laatste memorie, verduidelijkt de afdeling bestuursrechtspraak in de motieven van haar arrest houdende nietigverklaring, de maatregelen die moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot deze nietigverklaring te verhelpen.”

Uit de wetsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat deze bevoegdheid voortvloeit uit het idee dat, “wanneer te verwachten valt dat een arrest uitvoerings- of interpretatieproblemen dreigt te veroorzaken door de complexiteit van de zaak”, de partijen kunnen vragen “dat in hetzelfde arrest wordt verduidelijkt hoe de tenuitvoerlegging ervan wordt gefaciliteerd.” Deze verduidelijkingen omvatten “de nodige uitleg betreffende de inhoud van het gezag van gewijsde om aan de onregelmatigheden te remediëren die tot de nietigverklaring hebben geleid” (*Parl. St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2277/1, 26).

28. Te dezen maken de verzoekers niet aannemelijk dat te verwachten valt dat het arrest uitvoerings- of interpretatieproblemen dreigt te veroorzaken door de complexiteit van de zaak. Bovendien is het vernietigingsmotief duidelijk in het arrest uiteengezet, wat de verwerende partij moet toelaten tegemoet te komen aan de vastgestelde gebreken zodat bijkomende preciseringen zich niet opdringen. Dit betekent ook dat uit het vernietigingsmotief evenzo duidelijk voortvloeit zonder dat verdere precisering zich opdringt, dat de verzoekers het mandaat of de mandaten in de NGROD en de hoge raad waarin zij effectief verkozen zijn, waarvan de verkiezingsuitslag definitief is geworden en in zoverre zij daarin niet op regelmatige wijze zijn geschorst of ontzet, moeten kunnen opnemen en uitoefenen met alle daaraan

verbonden prerogatieven, met inachtneming uiteraard van de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen.

Anders evenwel dan de verzoekers lijken te veronderstellen omvat artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten, anders dan het geval is met artikel 36 van diezelfde gecoördineerde wetten, geen mogelijkheid om enige injunctie of verbod op te leggen, noch de mogelijkheid om een wettigheidsbrevet af te leveren omtrent beslissingen van de NGROD die niet eens het voorwerp hebben uitgemaakt van het voorliggend vernietigingsberoep.

29. Het verzoek om toepassing te maken van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt afgewezen.

VII. Anonimisering

30. De verzoekers vragen de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ kan bij de publicatie van de beschikking of van het arrest de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, worden weggelaten.

De vraag wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de hoge raad van de Orde der dierenartsen van 13 oktober 2016, waarbij deze besliste dat haar (zetelende) leden die de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en het Nederlandstalig gedeelte van Brabant vertegenwoordigen, in hun functie worden verlengd voor een mandaat van drie jaar.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verzoekers.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekers weggelaten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een maart tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques