

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.862 van 1 maart 2019
in de zaak A. 222.402/XIV-37.441**

In zake : 1. XXXX
 2. 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 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Hoge Raad van de Orde der Dierenartsen (hierna verkort: HROD) dd. 3 mei 2017 waarbij verzoekers in hun hoedanigheid van leden van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen (hierna verkort: NGROD):

- preventief tijdelijk en bij hoogdringendheid op non actief worden gesteld;
- hen de toegang tot het gebouw van de NGROD te Merelbeke wordt ontzegd, met absoluut verbod om in hun hoedanigheid van raadslid contact te hebben of te zoeken met andere raadsleden van de NGROD, de HROD en/of het administratief personeel of medewerkers op zelfstandige basis;

- hen de elektronische toegangen tot de gegevensbestanden (o.a. WIKI's) worden ontzegd en afgesloten”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 240.191 van 14 december 2017 heeft de Raad van State de bestreden beslissing in haar tenuitvoerlegging geschorst.

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.

De verzoekers, 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. 240.191 van 14 december 2017. Er wordt naar verwezen.

3.2. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat:

(1) op 14 februari 2018 de gemengde raad van beroep door de hoge raad van de Orde der dierenartsen (hierna: de hoge raad) werd gevat met het verzoek de verzoekers uit het mandaat van de Nederlandstalige Gewestelijke Raad van de Orde der Dierenartsen (hierna: de NGROD) waarin zij zijn verkozen, te ontzetten;

(2) op 19 april 2018 door het onderzoekscollege van de NGROD werd besloten om het tuchtonderzoek van B.V.V. ten aanzien van de verzoekers te verzenden aan de hoge raad, met het oog op het mogelijks doorsturen naar de gemengde raad van beroep met toepassing van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der Dierenartsen’ (hierna: de wet van 19 december 1950);

(3) op 27 juni 2018 P.N. het *sub* (2) vermelde tuchtdossier, op verzoek van de voorzitter van de hoge raad, heeft overgemaakt aan de Nederlandstalige gemengde raad van beroep.

3.3. De bestreden beslissing kadert binnen een ruimer conflict tussen de verwerende partij en (onder meer) de verzoekers waarbij deze met een ander beroep de vernietiging benaarstigen van een andere maatregel van de hoge raad waarbij deze op 13 oktober 2016 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”. In dat beroep, dat bij de Raad van State is gekend onder het rolnummer A. 220.939/XIV-37.262, wordt heden eveneens uitspraak gedaan en wordt die beslissing van 13 oktober 2016 vernietigd.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. In hun memorie van wederantwoord doen de verzoekers gelden dat de beslissing tot voortzetting van de procedure niet geldig werd genomen door de hoge raad, zodat er moet worden gehandeld alsof geen tijdig verzoek tot voortzetting werd ingediend en toepassing moet worden gemaakt van artikel 11/2 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).

5. Het verzoek tot voortzetting van de procedure na het genoemde tussenarrest werd namens de verwerende partij ingediend door haar raadsman en ook door hem ondertekend. Dit volstaat. Anders dan de verzoekers veronderstellen is er voor het indienen van een verzoek tot voortzetting van de procedure geen afzonderlijke beslissing van de verwerende partij vereist. De advocaat van een partij kan immers louter op grond van zijn of haar algemene vertegenwoordigingsbevoegdheid de voortzetting van het geding vragen.

Er is geen reden om toepassing te maken van artikel 11/2 van de algemene procedureregeling.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Uiteenzetting van de excepties

6. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep en doet gelden dat het de verzoekers ontbreekt aan een eigen, persoonlijk

belang bij het beroep. Zij stelt:

“*In casu* kunnen de verzoekers echter geenszins aannemelijk maken dat, zelfs al zouden zij een belang hebben, *quod non*, dit belang als persoonlijk te bestempelen valt.

De verzoekers zijn immers allen dierenartsen die aangesloten zijn bij verwerende partij.

In hun verzoekschrift voeren de verzoekers aan dat zij hun taken als voorzitter, respectievelijk secretaris van de NGROD, niet meer kunnen uitoefenen.

Aldus geven zij aan op te komen voor de belangen van de NGROD en meer bepaald voor de dierenartsen die hen verkozen hebben om deel uit te maken van de NGROD ter verdediging van hun belangen.

Voor zover de verzoekers opkomen voor de belangen van de dierenartsen die hen verkozen hebben, verdedigen zij echter vooreerst geen eigen belang, doch een belang van hetzij de Orde, wanneer het gaat over de realisatie van (één van) de doelstellingen van de Orde, hetzij van een syndicale organisatie, wanneer het gaat over de individuele belangen van de dierenartsen die hen verkozen hebben.

Bovendien dient er evenwel met nadruk opgemerkt te worden dat de verkozen leden van de NGROD niet de dierenartsen vertegenwoordigen die hen verkozen, maar wel alle dierenartsen die ingeschreven zijn bij de Orde. Zij zijn niet verkozen om de belangen van hun kiezers te behartigen, maar verkozen om de belangen van de Orde te behartigen, die een regulerende taak heeft en om die taak uit te oefenen binnen de schoot van de NGROD. De kerntaak van de Orde is de regulering van het beroep door het opstellen van een deontologische code en de kerntaak van de NGROD is het afdwingen van de naleving van deze regels door de aangesloten dierenartsen.

De door de verzoekers voorgehouden bewering belast te zijn met de behartiging van de belangen van de dierenartsen die hen verkozen hebben, is derhalve een argument dat indruist tegen de expliciete opdracht die de Orde van de wetgever heeft gekregen en zoals die blijkt uit art 5, §2, tweede lid van de wet van 19 december 1950, dat het volgende stelt:

‘De gewestelijke raden zorgen voor de naleving van de diergeneeskundige plichtenleer, de eer, de eerlijkheid en de waardigheid van en de geheimhouding door de leden van de Orde in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van het beroep, en zelfs buiten hun beroepsbedrijvigheid in geval van zware fouten, die een weerslag zouden hebben op de eer van het beroep.’

Het beweerde belang van vertegenwoordiging van de dierenartsen die hen verkozen hebben, is derhalve in strijd met de wettelijke opdracht van de Orde en als een onwettig belang te beschouwen.

Aldus beschikken de verzoekers niet over het vereiste wettig en persoonlijk belang om de bestreden beslissing aan te vechten daar zij als verkozen leden van de NGROD het algemeen belang van de Orde der Dierenartsen dienen te behartigen en geen persoonlijke belangen mogen nastreven.

In hun verzoekschrift maken de verzoekers overigens geenszins duidelijk op welke wijze de bestreden beslissing van de NGROD, en meer algemeen aan de Orde der Dierenartsen [*sic*], een nadeel zou berokkenen dat de Raad of de Orde zou hinderen in de verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen.

Op grond hiervan dient te worden geconcludeerd dat het bestaan van een rechtens vereist persoonlijk belang geenszins aannemelijk wordt gemaakt en dat het verzoekschrift onontvankelijk dient te worden verklaard.”

Beoordeling

7. Deze exceptie die woordelijk identiek is aan de eerste exceptie die de verwerende partij in haar nota in de kortgedingprocedure had opgeworpen, heeft de Raad van State in het tussenarrest nr. 240.191 van 14 december 2017 voorlopig als volgt beoordeeld:

“6. De verzoekers mogen worden geacht wel degelijk over het rechtens vereiste eigen en persoonlijk belang te beschikken bij het bestrijden van de beslissing die tegen hen werd genomen door de verwerende partij. Voorts blijkt niet dat de verzoekers met de voorliggende vordering een onwettig belang zouden nastreven. De vordering strekt er immers toe de verzoekers toe te laten de mandaten waartoe zij rechtsgeldig werden verkozen voort uit te oefenen. Dat oogmerk kan op het eerste gezicht niet als onwettig worden bestempeld.

De eerste exceptie mist op het eerste gezicht de voornoemde hoge graad van ernst.”

Het enige dat de verwerende partij tegen deze beoordeling inbrengt in haar memorie van antwoord is dat zij het er “volkomen oneens” mee is. Voor het overige beperkt de verwerende partij er zich toe in de memorie van antwoord woordelijk die exceptie te hernemen zonder in te gaan op de overwegingen in het schorsingsarrest.

De verwerende partij is voorts evenmin in haar laatste memorie inhoudelijk ingegaan op het auditoraatsverslag opgesteld in het raam van het annulatieberoep.

In die omstandigheden - daargelaten nog de bemerking dat, anders dan de verwerende partij dat ziet, de verzoekers nergens in deze procedure betogen dat hun belang zou bestaan uit de behartiging van de belangen van de dierenartsen die hen in hun mandaat hebben verkozen -, mag het voor de Raad van State volstaan, na onderzoek van de memories en het dossier, zijn voorlopige beoordeling ook ten gronde te handhaven en de exceptie thans ongegrond te bevinden.

8. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

9. De verzoekers voeren in hun verzoekschrift in het eerste middel machtsoverschrijding aan en de schending van de artikelen 9 en 11 van de wet van 19 december 1950 ‘tot instelling van de Orde der Dierenartsen’ (hierna: de wet van 19 december 1950). Zij vatten het middel als volgt samen:

“Doordat: de Hoge raad zichzelf de bevoegdheid heeft toegeëigend om de bestreden beslissing te treffen ten aanzien van verzoekers, in strijd met artikel 11 van de wet van 19 december 1950 dat de bevoegdheid van de Hoge Raad bepaalt en in strijd met artikel 9 van diezelfde wet dat de tuchtbevoegdheid ten aanzien van leden van de organen van de Orde toekent aan de Gemengde Raad van Beroep;

Terwijl: de wet van 19 december 1950 de Hoge Raad nergens de bevoegdheid verleent noch om ten aanzien van verzoekers de bestreden beslissing te nemen, noch om de eigen bevoegdheden bij een zelf uitgevaardigd ‘reglement’ uit te breiden, daarenboven in strijd met de bevoegdheid van de Gemengde Raad van Beroep, zodat moet worden vastgesteld dat het zelf uitgevaardigd ‘reglement’ in toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten en dat de Hoge Raad onbevoegd was om de bestreden beslissing te nemen.”

In de toelichting bij het middel doen zij in essentie gelden dat de hoge raad geen discretionaire macht heeft gekregen om alles te regelen en alles te beslissen dat niet door de wet van 19 december 1950 (of andere wetten) zelf wordt geregeld. De bestreden beslissing is overigens vreemd aan de bevoegdheid tot het reguleren van de goede praktijkuitoefening door dierenartsen waarop de hoge raad zich beroept. De bestreden beslissing betreft niet de wijze waarop de verzoekers hun beroep als dierenarts uitoefenen, maar heeft alles te maken met de wijze waarop zij hun mandaat van voorzitter, respectievelijk secretaris, van de NGROD uitoefenen. Daar er een aantal fundamentele verschillen in visie zijn tussen de verzoekers en de hoge raad, en in het bijzonder de voorzitter ervan, over het te voeren beleid en de toekomst van de Orde en haar organen, worden de verzoekers door de voorzitter van de hoge raad als een bedreiging ervaren, niet in minst voor zijn eigen mandaat bij de Orde. Om die reden - en alleen om die reden - moeten zij worden uitgeschakeld, wat de

bestreden beslissing beoogt. Dat de hoge raad uit de wet van 19 december 1950 geen enkele bevoegdheid put om de bestreden beslissing te nemen, werd ‘opgelost’ door zichzelf dan maar die bevoegdheid toe te eigenen door middel van een zelf opgesteld ‘buitengewoon procedurereglement’ van 7 maart 2017. Gelet op de manifeste onbevoegdheid van de hoge raad om het ‘buitengewoon procedurereglement’ van 7 maart 2017 uit te vaardigen, moet dit reglement in toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten.

Voorts wijzen de verzoekers erop dat de hoge raad zich bevoegdheden toe-eigent die door de wetgever niet aan hem zijn toebedeeld. Hij treedt op het domein van de bevoegdheden die de wetgever in artikel 9 van de wet van 19 december 1950 uitdrukkelijk aan een ander orgaan van de Orde der dierenartsen heeft toegekend, zijnde de gemengde raad van beroep. Zij betogen dat in zoverre uit de bestreden beslissing motieven kunnen worden afgeleid, blijkt dat die verband houden met *primo*, een “aanslag” die tegen de Orde en de hoge raad zou worden beraamd, *secundo*, het niet aanduiden van Nederlandstalige vertegenwoordigers bij de hoge raad in strijd met 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) en, *tertio*, een (niet nader gepreciseerde) “dysfunctie”. Wanneer de hoge raad ervan overtuigd was dat deze betichtingen reëel bestaande zijn - *quod certe non* -, dan zijn dit mogelijk “inbreuken tegen wetten en reglementen betreffende de Orde van dierenartsen, tegen het procedurereglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten zouden kunnen aantasten”. De hoge raad had dan met toepassing van artikel 9 van de wet van 19 december 1950 de gemengde raad van beroep moeten vatten, in plaats van het recht in eigen handen te nemen en de verzoekers meteen uit te schakelen met de bestreden beslissing. De hoge raad was dus niet alleen manifest onbevoegd om de bestreden beslissing zelf te nemen; hij miskende daarbij ook nog eens de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep.

De verzoekers verwijzen tot slot naar wat zij noemen “de leer van het parallellisme der bevoegdheden” en doen vervolgens gelden dat volgens die leer de overheid die belast is met de benoemingsbevoegdheid, bij afwezigheid van specifieke regelgeving ter zake, als enige bevoegd is om de tuchtstraf van de afzetting uit te spreken. Indien een overheid bevoegd is tot benoemen en ontslaan, volgt daaruit in principe ook de bevoegdheid om de andere tuchtstraffen op te leggen. “De leer van het parallellisme der bevoegdheden” heeft echter geen voorrang op een norm die de tuchtoverheid expliciet aanwijst. Toegepast op de voorliggende *casus* betekent dit dat - in de hypothese van de hoge raad dat de wet niet regelt wie bevoegd is om beslissingen te nemen zoals de bestreden beslissing - men moet nagaan bij wiens bevoegdheid de niet geregelde bevoegdheid aansluit. Het antwoord op die vraag is onmiskenbaar de gemengde raad van beroep gelet op zijn bevoegdheid ten aanzien van leden van organen van de Orde krachtens artikel 9 van de wet van 19 december 1950. Dus zelfs indien zou moeten worden besloten dat de gemengde raad van beroep niet expliciet bevoegd is om “dringende en tijdelijke administratieve maatregelen” te nemen op grond van artikel 9 van de wet van 19 december 1950, dan is die raad dat zeker wel op grond van “de leer van het parallellisme der bevoegdheden”. De hoge raad kan in geen geval bevoegd zijn, daar hem geen enkele expliciete bevoegdheid toekomt, waarbij de bevoegdheid tot het nemen van de bestreden beslissing aansluit. Dat niet de hoge raad maar wel de gemengde raad van beroep bevoegd is om in hoogdringende gevallen voorlopige bewarende maatregelen te nemen ten aanzien van leden van de raden van de Orde, volgt ook uit de logica waarvan de wet van 19 december 1950 blijk geeft. De gemengde raad van beroep is in essentie een beroepsorgaan tegen tuchtbeslissingen genomen in eerste aanleg tegen dierenartsen door de gewestelijke raden (artikel 17). Daarnaast is hij ook tuchtorgaan in eerste en in laatste aanleg specifiek voor de leden van de raden van de Orde voor de inbreuken als bedoeld in artikel 9, tweede lid. De gemengde raad van beroep is daarom met bijzondere waarborgen omkleed bijvoorbeeld wat de samenstelling en onafhankelijkheid betreft. De gemengde raad van beroep bestaat immers uit drie magistraten-raadsheren in een hof van beroep en drie daartoe verkozen dierenartsen, die geen deel mogen uitmaken van een van de andere

raden (artikel 12). Hij is ook om die reden het meest aangewezen orgaan om in hoogdringende gevallen voorlopige bewarende maatregelen te nemen ten aanzien van leden van de raden van de Orde.

In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekers nog dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, de bestreden beslissing geen “maatregel van inwendige orde” is, noodzakelijk in het belang van de continuïteit van de openbare dienst. De bestreden beslissing heeft immers zeer verregaande nadelige rechtsgevolgen voor de verzoekers en is gebaseerd op gedrag dat hen als een tekortkoming wordt aangerekend. Het gaat in feite om een verkapte tuchtmaatregel. De verwerende partij toont geenszins aan dat de continuïteit van de openbare dienst door de verzoekers in het gedrang werd gebracht. De verwerende partij kan zich niet *contra legem* op grond van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst bevoegdheden toe-eigenen die toekomen aan de gemengde raad van beroep. De verwijzing van de verwerende partij naar 's Raads arrest nr. 138.981 van 10 januari 2005 is niet relevant omdat die zaak het regelen van de algemene werking van de organen van de Orde betreft en niet het nemen van maatregelen zoals de bestreden beslissing ten aanzien van (verkozen) leden van de organen van de Orde.

De verzoekers verwerpen de stelling van de verwerende partij dat artikel 11, 3°, van de wet van 19 december 1950 rechtsgrond zou bieden om de bestreden beslissing te nemen. Die bepaling verleent de hoge raad de bevoegdheid om algemene werkingsregels vast te stellen in het bijzonder wat de bevoegdheden van de voorzitters en secretarissen betreft, ongeacht de persoon die de functie bekleedt. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de hoge raad over de bevoegdheid zou beschikken om een welbepaalde voorzitter en secretaris omwille van hun gedragingen uit hun functie te ontsetten. Deze bevoegdheid is door artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 uitdrukkelijk toegekend aan de gemengde raad van beroep. Bovendien gaat de bestreden beslissing veel verder dan het ontnemen van bevoegdheden en worden zij belet om zelfs als “gewoon” NGROD-lid te zetelen. Het betoog dat de NGROD in

gevaar was en de hoge raad wel maatregelen moest nemen, is onjuist en verklaart niet waarom de hoge raad zich de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep toe-eigent. Artikel 11, 4° en 5°, van de wet van 19 december 1950 verlenen de hoge raad niet de bevoegdheid om individuele leden van de NGROD uit hun mandaat te ontzetten. De verwerende partij kan niet beweren dat de bestreden beslissing een louter administratieve maatregel is die met de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep niets te maken heeft.

De verzoekers zien voorts niet waarom “de leer van het parallellisme der bevoegdheden” te dezen niet kan worden toegepast.

Waar de verwerende partij in repliek op het schorsingsarrest nr. 240.191 van 14 december 2017 de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep betwist, creëert zij volgens de verzoekers ten onrechte verwarring tussen de “normale” (lees: algemene) tuchtvervolging van dierenartsen en de hypothese van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950. De verzoekers stellen dat niemand ontkent dat indien de verzoekers als dierenarts een tuchtfeit begaan dat niets te maken heeft met de uitoefening van hun mandaat en met de feiten vermeld in artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950, zij zoals de andere dierenartsen ook volgens de gewone procedure tuchtrechtelijk kunnen worden vervolgd. Artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 behelst echter het specifieke geval waarin de leden van de organen van de Orde welbepaalde tuchtfeiten plegen die eigen zijn aan de uitoefening van hun mandaat, reden waarom er ook in een specifieke sanctie is voorzien met name de ontzetting uit het mandaat. Het valt niet te betwisten dat wat de verzoekers ten laste wordt gelegd, duidelijk valt onder de hypothese van het genoemde artikel 9, tweede lid. De verzoekers hebben nooit aangevoerd dat zij zouden ontsnappen aan de gewone tuchtprocedure voor tuchtfeiten die verband zouden houden met de uitoefening van hun dierenartskundige praktijk, zodat de argumentatie van de verwerende partij ter zake niet relevant is. Het gelijkheidsbeginsel is volgens de verzoekers al evenmin geschonden, zij wijzen er voorts op dat het de

Raad van State niet toekomt om de wet van 19 december 1950 te toetsen aan de Grondwet.

Ten slotte doen de verzoekers nog gelden dat de vraag of de hoge raad alvorens de gemengde raad van beroep te vatten eerst een eigen onderzoek mag voeren, niet relevant is. De bestreden beslissing is er geen om een onderzoek te voeren maar wel een ernstige maatregel met directe gevolgen voor hun rechtspositie. De stelling van de verwerende partij dat de NGROD kan worden belast met een onderzoek vereist om artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 te kunnen toepassen is in strijd met de bepalingen van die wet, zo besluiten de verzoekers.

In hun laatste memorie in reactie op de laatste memorie van de verwerende partij doen de verzoekers nog gelden dat de verwerende partij “de zaken helemaal op zijn kop zet” wanneer zij aanvoert dat omdat de tuchtprocedure bij de NGROD en de bijzondere procedure bij de gemengde raad van beroep zo lang duren, de hoge raad in afwachting van die uitspraken de bestreden beslissing moest nemen. De verzoekers stellen dat dit niet strookt met de werkelijkheid. De verwerende partij heeft eerst “zich almachtig wanende” de bestreden beslissing genomen en heeft pas veel later onder druk van de procedure bij de Raad van State de NGROD gevat om te kunnen aanvoeren dat de bestreden beslissing geen permanente maar een tijdelijke maatregel is. Wat verzoekers precies ten laste werd gelegd in het raam van dit onderzoek, werd hen nooit meegedeeld. Nog veel later, dit is bijna een jaar na de bestreden beslissing, en pas onder druk van het schorsingsarrest van de Raad van State heeft de hoge raad - of liever de voorzitter ervan die daartoe een blanco volmacht kreeg - de gemengde raad van beroep gevat. Nu de zaken voorstellen alsof de bestreden beslissing nodig was gelet op de inertie van de NGROD en de gemengde raad van beroep “is een aanfluiting van de realiteit”. In de mate de verwerende partij het tijdelijk karakter van de bestreden maatregel benadrukt totdat er een “definitieve” beslissing zal zijn genomen door de hoge raad over “het onderzoek door de Hoge Raad gelast”, repliceren de verzoekers dat op het ogenblik van de bestreden

beslissing het enige onderzoek dat door de hoge raad was gelast het onderzoek was op basis waarvan de “tijdelijke” bestreden beslissing is genomen en dat onderzoek was afgerond. Er was geen enkel ander onderzoek gelast tot pas veel later, zoals hiervoor uiteengezet. Door in hun laatste memorie de verzoekers en in het bijzonder tweede verzoeker te beschuldigen van “politieke en communautaire doelstellingen”, “komt de aap uit de mouw”. Aldus wordt overduidelijk dat de bestreden beslissing niets meer is dan een krampachtige doch volstrekt onwettige poging van de zittende voorzitter van de hoge raad en zijn aanhangers tot conservatisme om hun eigen mandaat te redden en om vooral geen meningen toe te laten die afwijken van hun eigen opvattingen. Wie een nieuw debat op gang wil brengen of een nieuwe wind wil doen waaien, moet eruit. In plaats van de verzoekers (als democratisch door de dierenartsen verkozen raadsleden) toe te laten hun mandaat te vervullen, begon de hoge raad vanaf aanvang van de nieuwe legislatuur op 4 oktober 2016 met het persoonlijk tegenwerken van de verzoekers.

10. In haar memorie van antwoord herneemt de verwerende partij vooreerst het verweer zoals zij dat ook reeds in haar nota tijdens het administratief kortgeding had gevoerd. Zij doet gelden dat de kritiek van de verzoekers dat de wet van 19 december 1950 aan de hoge raad geen bevoegdheid zou verlenen om de bestreden beslissing te nemen, niet dienend is. Zij stelt in essentie dat het nemen van maatregelen van inwendige orde niet vereist dat er een wettelijke grondslag voorhanden is die de bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke maatregelen wettelijk verankert. Wanneer een overheid vaststelt dat de openbare dienstverlening in het gedrang komt, moet zij te allen tijde over de mogelijkheid beschikken om aan dergelijke problematiek tegemoet te kunnen komen. Zij verwijst daartoe naar het continuïteitsbeginsel “dat een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur omvat”. Het houdt in dat diensten die beantwoorden aan een behoefte van algemeen belang, moeten blijven bestaan en permanent moeten kunnen functioneren. Het beginsel wordt afgeleid uit het vereiste van de “permanentie van de staatsfunctie” wat de ononderbroken voortzetting van de werking van de Staat vereist, als hoofdzakelijke voorwaarde tot zijn bestaan zodat de Staat zich nooit in de juridische onmogelijkheid zou

bevinden om zijn opdracht te vervullen. Aldus, zo vervolgt de verwerende partij, beschikt de hoge raad, als hoogste orgaan binnen de Orde der dierenartsen, op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, per definitie over de bevoegdheid om maatregelen van inwendige orde te nemen ter remediëring van een probleem dat de continuïteit van de openbare dienst bedreigt. Het feit dat de verwerende partij op 7 maart 2017 daartoe een bijzonder procedurereglement heeft aangenomen dat haar de bevoegdheid verleent om maatregelen van interne orde te nemen, doet daaraan geen afbreuk. Zelfs in het geval dat er voor voormeld procedurereglement geen rechtsgrond voorhanden zou zijn, *quod non*, ontnemt dit de verwerende partij de bevoegdheid niet, waarover zij op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beschikt. Zij verwijst voorts naar rechtspraak waarbij “[u]w Raad reeds eerder de bevoegdheid van de Hoge Raad aanvaardde om maatregelen van inwendige orde te nemen.”.

Zelfs indien er een wettelijke grondslag vereist zou zijn voor het nemen van de bestreden beslissing en bij uitbreiding van alle noodzakelijke maatregelen van inwendige orde, doet de verwerende partij gelden dat aan deze voorwaarde is voldaan. Zij wijst daartoe op artikel 11 van de wet van 19 december 1950 waaruit zou blijken dat de hoge raad de bevoegdheid heeft om de bevoegdheden van de voorzitter en de secretarissen van de gewestelijke raden te bepalen. Zij leidt er vervolgens uit af dat, anders dan de verzoekers oordelen, uit artikel 11, 3°, van de wet van 19 december 1950 wel degelijk de bevoegdheid van de hoge raad kan worden afgeleid om de voorzitter en de secretaris van de NGROD uit hun functie te ontsetten. De notie “bepalen van bevoegdheden” impliceert immers dat de hoge raad kan beslissen bepaalde bevoegdheden aan de voorzitter en secretarissen toe te kennen, maar tevens kan besluiten hen bepaalde bevoegdheden te ontnemen. De kritiek van de verzoekers dat artikel 11, 3°, van de wet van 19 december 1950 aan de hoge raad slechts een algemene bevoegdheid zou verlenen om algemene werkingsregels vast te stellen, kan in dit kader niet worden gevolgd. De verzoekers stellen in hun inleidend verzoekschrift immers zelf terecht dat de bevoegdheden van de organen van de Orde der dierenartsen, net zoals die van elk ander overheidsorgaan, doelgebonden zijn wat

impliceert dat een bevoegdheid slechts wordt toegewezen ter verwezenlijking van een welbepaald doel of ter behartiging van een bepaald belang. De Orde der dierenartsen heeft de taak te waken over de geloofwaardigheid van het diergeneeskundige beroep en een kwaliteitsvolle uitoefening van de diergeneeskunde. De organen van de Orde moeten te allen tijde hun handelen kunnen kaderen binnen het algemeen belang waarvoor de Orde instaat. Vanzelfsprekend is dan ook vereist dat de organen van de Orde naar behoren functioneren. De verwerende partij wijst erop dat de hoge raad het buitengewoon procedurereglement heeft aangenomen op grond van artikel 11, 4°, van de wet van 19 december 1950, dat hem de plicht oplegt om de goede werking van de organen van de Orde der dierenartsen te allen tijde te garanderen, opdat de geloofwaardigheid van het diergeneeskundige beroep en een kwaliteitsvolle uitoefening van de diergeneeskunde gewaarborgd blijft. Vervolgens werd, in toepassing van het bijzonder procedurereglement en eveneens met toepassing van artikel 11, 5°, van de wet van 19 december 1950, dr. L.L. gelast om een administratief onderzoek te voeren naar de werking van de NGROD sinds 14 oktober 2016. Artikel 11, 5°, verleent de hoge raad de bevoegdheid om de algemene bedrijvigheid van de gewestelijke raden te controleren. Hieronder valt vanzelfsprekend de controle op de door de NGROD gevoerde tuchtonderzoeken. Uit het onderzoek van dr. L.L. is gebleken dat de NGROD er niet langer in slaagde zijn kerntaak inzake tucht te vervullen, zodat spoedig ingrijpen zich opdrong.

Volgens de verwerende partij kan ook de kritiek van de verzoekers dat de hoge raad zich bevoegdheden zou toe-eigenen die hem niet door de wetgever zijn toebedeeld doordat hij in strijd met artikel 9 van de wet van 19 december 1950 de bestreden beslissing zou hebben genomen, niet worden aanvaard. Zij stelt dat de verzoekers uitgaan van een verkeerde lezing van artikel 9. De bevoegdheid die op grond van artikel 9 aan de gemeente raad van beroep wordt toegeschreven “heeft een andere finaliteit dan het nemen van administratieve maatregelen, zoals *in casu*, met betrekking tot de werking van de

raden, wat een prerogatief is van de hoge raad dat hem, in zijn rol van hoogste orgaan binnen de Orde der dierenartsen, toekomt.”

Voor zover de verzoekers vervolgens gewag maken van de leer van het parallellisme der bevoegdheden, stelt de verwerende partij vast dat dergelijke kritiek niet dienstig is vermits de bestreden beslissing geen tuchtmaatregel, maar een maatregel van inwendige orde betreft.

Tot slot kan ook de kritiek dat niet de hoge raad, maar wel de gemengde raad van beroep het orgaan bij uitstek zou zijn om in hoogdringende gevallen bewarende maatregelen te nemen ten aanzien van leden van de raden van de Orde niet worden weerhouden. Gelet op het feit dat de werking van de NGROD, en bij uitbreiding de continuïteit van de dienst van de Orde der dierenartsen, door de houding van de verzoekers op de helling komt te staan en maatregelen van inwendige orde dringend noodzakelijk zijn, hetgeen een prerogatief van de hoge raad betreft, moet immers worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekers voorhouden, niet de gemengde raad van beroep, maar wel de hoge raad, als hoogste orgaan binnen de Orde, hiertoe bevoegd is.

Vervolgens verwijst de verwerende partij naar het tussenarrest nr. 240.191 van 14 december 2017 waarin het eerste middel ernstig werd bevonden. Zij betwist deze beoordeling en stelt dat het middel geenszins gegrond kan worden bevonden. De bestreden beslissing houdt geen miskenning in van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 doordat de hoge raad een bijzonder procedurereglement uitvaardigde en daarmee zijn bevoegdheden te buiten zou zijn gegaan terwijl hij de gemengde raad van beroep had moeten vatten. Volgens de verwerende partij betreft artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 een maatregel die kan genomen worden door de gemengde raad van beroep bij zware inbreuken tegen de 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. Voormelde handelingen kunnen aldus leiden tot de ontzetting uit het mandaat van raadslid. Die bepaling sluit evenwel geenszins uit dat raadsleden, om de redenen vermeld in het artikel, zouden ontsnappen aan een tuchtvervolging overeenkomstig de artikelen 5, 12, 13, 14 en 17 van de wet van 19 december 1950 en aldus een vorm van ‘gunstregime’ zouden genieten. In de “door Uw Raad gestelde hypothese dat verwerende partij ten aanzien van dierenartsen die een ernstige fout begaan, maar die toevallig ook lid zijn van de NGROD, geen enkele actie kan ondernemen, behalve aan de Gemengde Raad van Beroep de ontzetting uit het mandaat vragen, die voorzien is in artikel 9, lid 2 van de wet van 19 december 1950”, wordt voorbijgegaan aan de *ratio legis* van voormeld artikel en wordt er “een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen gewone dierenartsen en dierenartsen die lid zijn van de NGROD.”

Volgens de verwerende partij houdt de *ratio legis* van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 in dat raadsleden-dierenartsen, in hun functie van raadslid een absolute voorbeeldfunctie hebben en derhalve naast de gewone tuchtvervolging “van gemeen recht” ook nog eens “tijdens of naar aanleiding van deze vervolging”, door de gemengde raad van beroep uit deze functie kunnen worden ontzet op vordering van de hoge raad. Artikel 9, tweede lid, staat een tuchtonderzoek op basis van artikel 5 of een tuchtvervolging op basis van artikel 13 en 14 van de wet van 19 december 1950 niet in de weg. Uit geen enkele libellering van de wet van 19 december 1950 volgt dat er ten aanzien van raadsleden geen tuchtonderzoek zou kunnen worden geopend op grond van de artikelen 5, 12, 13, 14 en 17 van de wet van 19 december 1950, er geen vervolging zou kunnen geschieden ten aanzien van een raadslid, raadsleden immuun zouden zijn voor de tuchtmaatregelen van artikel 14, § 1, van de wet van 19 december 1950 en enkel, als enige sanctie, een ontzetting uit hun mandaat tot de mogelijkheid zou behoren. Deze redenering is “volkomen *contra legem*”. Zelfs na toepassing van artikel 9, tweede lid, ontsnappen raadsleden geenszins aan de normale tuchtprocedure. Zo niet zouden zij volgens de verwerende partij genieten van een vorm van straffeloosheid, zowel wat de wettelijk voorziene tuchtmaatregelen, als de gebeurlijke gevolgen ervan betreft. Dit volgt uit

artikel 5, § 2, tweede en derde lid, van de wet van 19 december 1950 die van toepassing zijn op alle dierenartsen ingeschreven op een van de lijsten van de Orde. Nergens bepaalt artikel 5 dat de raadsleden van een der raden van de toepassing van dit artikel zouden zijn uitgesloten, wat een ongerechtvaardigd onderscheid zou inhouden tussen twee categorieën van dierenartsen, met name enerzijds de dierenartsen die geen raadslid zijn en overeenkomstig artikel 5, § 2, tweede en derde lid onder het toepassingsgebied vallen van de artikelen 13 en 14 van de wet en anderzijds de dierenartsen-raadsleden die niet onder de toepassing van de artikelen 13 en 14 zou vallen, omdat deze toevallig raadslid zijn en enkel een ontzetting uit het mandaat op grond van artikel 9, tweede lid zouden riskeren, zonder de gebeurlijke gevolgen van artikel 14 te moeten ondergaan.

Voorts wijst de verwerende partij erop dat de interpretatie van de verzoekers, die in het tussenarrest werd bijgetreden, geenszins strookt met de bestaande tuchtrechtspraak van de NGROD dat handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit van het beroep van dierenarts in het gedrang zouden brengen tuchtrechtelijk gesanctioneerd worden, zelfs indien deze handelingen werden begaan buiten het kader van beroepsmatige activiteiten.

Ten slotte doet de verwerende partij gelden dat er niet kan worden vereist dat de hoge raad “onmiddellijk” de gemengde raad van beroep dient te vatten om de verzoekers uit hun mandaat te laten ontzetten, zonder eerst een tuchtonderzoek te kunnen voeren en aan te tonen dat sprake is van een zware inbreuk. Wat dat betreft beschikt de hoge raad over de mogelijkheid om het bureau van NGROD een tuchtonderzoek te bevelen, zoals hij op 19 juni 2017 heeft gedaan, om vast te stellen of de begane feiten van die aard zijn dat zij, naast een gewone tuchtprocedure op initiatief van NGROD ook een toepassing van de procedure voor de gemengde raad van beroep op basis van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 vereisen. De uitkomst van dat tuchtonderzoek bepaalt of de hoge raad al dan niet de gemengde raad van beroep dient te consulteren, aldus de verwerende partij. Zij benadrukt dat het handelen van de hoge raad vanuit deze optiek dient te worden beschouwd. De bestreden beslissing

is een tijdelijke en preventieve maatregel van inwendige orde in afwachting van het tuchtonderzoek dat de hoge raad op 19 juni 2017 gelastte en in afwachting van de uitspraak van de gemengde raad van beroep omtrent de mogelijke ontzetting van de verzoekers uit hun mandaat. De bestreden beslissing heeft geenszins als doelstelling de rechtstoestand van de verzoekers op definitieve wijze te regelen, noch de verzoekers tuchtrechtelijk te sanctioneren. Zij wijst er nog op dat zodra het bureau van de NGROD zijn hangende tuchtonderzoek heeft afgerond en er een eindbeslissing wordt genomen, de maatregel van inwendige orde ophoudt te bestaan, ongeacht het resultaat van de uitkomst van dit onderzoek.

In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij wat zij eerder heeft uiteengezet. Zij herinnert aan haar eerder ingenomen standpunten en stelt voorts dat artikel 9, tweede lid, er slechts toe strekt een specifieke situatie te regelen om effectieve of plaatsvervangende leden bij zware inbreuken “voorafgaand aan een tuchtstraf” uit hun mandaat te doen ontzetten 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 ingevolge een in kracht van gewijsde getreden tuchtrechtelijke veroordeling van rechtswege uit dit mandaat wordt ontzet krachtens artikel 14, § 1, zevende lid, van de wet van 19 december 1950”. De gemengde raad van beroep kan derhalve enkel uitspraak doen over de ontzetting van het betrokken lid uit zijn mandaat. De bestreden beslissing heeft geen betrekking op een ontzetting van de verzoekers uit hun mandaat doch betreft “louter een tijdelijke op non-actiefstelling en een tijdelijke verbod tot toegang tot de gebouwen en tot de elektronische gegevensbestanden [...] als maatregelen van inwendige orde”. Met de bestreden maatregel wordt de verzoekers hun functie niet “daadwerkelijk” ontnomen. Zij verkeren ten gevolge van de bestreden beslissing “slechts tijdelijk in de onmogelijkheid om hun functie uit te oefenen”. De gemengde raad van beroep zou zich overigens onbevoegd hebben moeten verklaren om een maatregel als de bestreden beslissing op te leggen aangezien die enkel uit het mandaat kan ontzetten. Zij stelt voorts dat er een strikt onderscheid

moet worden gemaakt tussen de algemene en bijzondere bevoegdheden van de NGROD en de gemengde raad van beroep enerzijds en de specifieke bevoegdheden van de hoge raad als hoogste orgaan van de Orde anderzijds. De NGROD beschikt over de algemene tuchtbevoegdheid. Hij is krachtens artikel 5, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 bevoegd voor de naleving van de diergeneeskundige plichtenleer, de eer, de eerlijkheid en de waardigheid en de geheimhouding door de leden van de Orde in de uitoefening of naar aanleiding van de uitoefening van hun beroep, en zelfs buiten hun beroepsbedrijvigheid ingeval van zware fouten die een weerslag zouden hebben op de eer van het beroep. Op grond daarvan werd het bureau van de NGROD door de hoge raad op 19 juni 2017 verzocht om naar aanleiding van de aangifte van Dr. L.D. van 26 december 2016 een tuchtonderzoek te starten. Omdat een tuchtrechtelijk onderzoek de nodige tijd vergt, werd de gemengde raad van beroep overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950, op 14 februari 2018 gevat door de hoge raad met het verzoek de verzoekers uit hun mandaat te ontzetten wegens zware inbreuken tegen de integriteit van de Orde. Omdat “zowel de tuchtprocedure voor de NGROD als de bijzondere procedure voor de Gemengde Raad van Beroep, geruime tijd in beslag neemt, maar de Hoge Raad uit het verslag van Dr. [L.] concludeerde dat de goede werking van de Orde ten gevolge van het gedrag en de houding van de verzoekers ernstig in het gedrang kwam, vaardigde zij, in afwachting van de uitspraken van de NGROD en de Gemengde Raad van Beroep, op grond van het procedurereglement van 7 maart 2017 de bestreden beslissing uit.”

Beoordeling

11. Op 3 mei 2017 neemt de hoge raad de thans bestreden beslissing. Zij luidt:

“[...]

Te gronde

Uit het administratief onderzoek door Dr. [L.L.], meer bepaald de door Dr. [L.D.] gevoegde mails en door anderen aangebrachte stukken, volgt dat de onwerkbare situatie waarin de NGROD zich thans bevindt geenszins het gevolg is van de houding van de HROD doch het gevolg is van de houding van de groep van

5, die reeds sinds 25.07.2016 een ‘aanslag’ beraamd hebben tegen de Orde en zijn HR.

Uit het administratief dossier blijkt dat bij beslissing van 04.10.2016 niet is overgegaan tot de aanduiding van de Nederlandstalige vertegenwoordigers bij de Hoge Raad in strijd met art. 38 van het KB van 26 december 2015 en niettegenstaande zij door de magistraat-assessor er op gewezen werden dat dit door de wet is vereist.

Gezien aldus niemand op wettige wijze werd verkozen door de NGROD heeft de Hoge Raad op 13.10.2016 beslist, teneinde de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen, het mandaat van de huidige voorheen verkozen Nederlandstalige vertegenwoordigers te verlengen voor een periode van drie jaar. De beslissing van 15.11.2016 van de NGROD om toch nog verkiezingen te houden, verandert niets aan het feit dat de wettelijke termijn om Nederlandstalige vertegenwoordigers te verkiezen voor de Hoge Raad verstreken was.

De wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der dierenartsen geeft in art. 11, 3°, 4° en 5° de taak aan de Hoge Raad om:

3° De bevoegdheden van de voorzitters en secretarissen van de gewestelijke raden te bepalen;

4° De algemene voorwaarden van werking en bestuur van de Orde vast te stellen;

5° De algemene bedrijvigheid van de gewestelijke raden te controleren en hun uitspraken samen te ordenen. Hij kan de gewestelijke raden gelasten een onderzoek in te stellen nopens alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren;

Bij beslissing van 7 maart 2017 maakt de Hoge Raad van deze bevoegdheid gebruik om de noodzakelijke dringende administratieve maatregelen te nemen die zich opdringen. De aangestelde onderzoeker heeft binnen het kader van zijn opdracht zijn verslag neergelegd op 26 maart 2017. Het feit dat hij zich in zijn opdracht heeft laten bijstaan door de plaatsvervangende magistraat-assessor brengt geen nietigheid mee van het verslag. De opdracht van Dr. [L.L.] bestaat erin een zuiver administratief onderzoek te voeren met betrekking tot de werking van de NGROD. Uit zijn verslag blijkt op een gemotiveerde wijze een duidelijke dysfunctie van de NGROD. De Hoge Raad treedt deze motivering bij als antwoord op het verweer. Ten einde een oplossing te bieden aan deze toestand, ziet de Hoge Raad geen andere mogelijkheid dan Dr. [eerste verzoekster] en Dr. [tweede verzoeker] tijdelijk te laten vervangen als raadslid.

Beslist met onmiddellijke ingang

- [eerste verzoekster] en [tweede verzoeker] van de NGROD worden preventief tijdelijk en bij hoogdringendheid als louter administratieve maatregel van inwendige orde op non-actief gesteld.

- De toegang tot het gebouw van NGROD te Merelbeke Driekoningenplein 12 wordt hen ontzegd, met absoluut verbod om op welke wijze ook in hun hoedanigheid van raadslid contact te hebben of te zoeken met andere raadsleden van de NGROD, de HROD en/of het administratief personeel of medewerkers op zelfstandige basis.

- De elektronische toegangen tot de gegevensbestanden (o.a. WIKI's) worden hen ontzegd en afgesloten.

Deze maatregelen zullen tijdelijk gelden tot er een definitieve beslissing zal zijn genomen met betrekking tot het onderzoek door de Hoge Raad gelast naar aanleiding van de aangifte door Dr. [L.D.]”

12. In het tussenarrest nr. 240.191 van 14 december 2017 werd het eerste middel door de Raad van State als ernstig aangemerkt op grond van de volgende overwegingen:

“16. De te dezen relevante artikelen 9 en 11, voorlaatste en laatste lid, van de wet van 19 december 1950 waarin de bevoegdheid van de Gemengde Raad van Beroep respectievelijk de Hoge Raad van de Orde is vastgesteld, luiden:

‘Art. 9. Elk lid van een raad van de Orde, dat behoorlijk opgeroepen, zonder wettige reden, drie achtereenvolgende vergaderingen niet bijwoont, is strafbaar met waarschuwing of berisping.

Zware inbreuken tegen wetten en reglementen betreffende de Orde van dierenartsen, tegen het procedurereglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten zouden kunnen aantasten, zijn handelingen die kunnen leiden tot de ontzetting uit het mandaat van effectief of plaatsvervangend lid. Deze beslissing daartoe behoort tot de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep. Deze wordt gevat bij beslissing van de Hoge Raad.’

‘Art. 11. [...]

De Hoge Raad heeft tot taak:

1° De regels van de diergeneeskundige plichtenleer vast te stellen, overeenkomstig de in artikel 5 van deze wet vermelde doeleinden;

2° Advies uit te brengen nopens alle kwesties betreffende de uitoefening van de diergeneeskunde en alle wetgevende en administratieve maatregelen voor te stellen die daarop betrekking hebben;

3° De bevoegdheden van de voorzitters en secretarissen van de gewestelijke raden te bepalen;

4° De algemene voorwaarden van werking en bestuur van de Orde vast te stellen;

5° De algemene bedrijvigheid van de gewestelijke raden te controleren en hun uitspraken samen te ordenen. Hij kan de gewestelijke raden gelasten een onderzoek in te stellen nopens alle zaken die tot hun bevoegdheid behoren;

6° De door de gemengde raden van beroep gewezen uitspraken voor het Hof van Cassatie brengen.

In dit laatste geval worden de zaken bij de gewestelijke raden en het Hof van Cassatie aanhangig gemaakt door tussenkomst van de voorzitter van de Hoge Raad of van een lid van de raad daartoe door hem aangewezen.’

17. In het eerste middel staat in essentie de bevoegdheid van de Hoge Raad van de Orde ter discussie om de bestreden beslissing te nemen.

Uit de bestreden beslissing die in punt 3.9 is aangehaald, blijkt reeds op het eerste gezicht dat zij wordt genomen op basis van persoonlijke gedragingen van de verzoekers. Hen wordt immers verweten om, samen met anderen (‘de groep van 5’), sedert 5 juli 2016 een ‘aanslag’ te hebben beraamd tegen de Orde en zijn Hoge Raad en verantwoordelijk te zijn voor ‘de onwerkbare situatie’ waarin de NGROD zich bevindt. Die houding van de verzoekers die volgens de bestreden beslissing leidt tot een ‘duidelijke dysfunctie van de NGROD’ lijkt kennelijk de verzoekers te worden aangerekend. Ook in het in punt 3.5. aangehaalde deskundigenverslag van dr. L.L. waarnaar de bestreden beslissing expliciet verwijst als onderdeel van haar motivering, wordt gewag gemaakt van het bestaan van conflicten zowel binnen de NGROD als tussen de voorzitter en de secretaris van het bureau van NGROD en de Hoge Raad en ‘bepaalde intentionele beweegredenen om de werking van de Hoge Raad en de Gewestelijke Raad te ondermijnen’ die klaarblijkelijk evenzo de verzoekers worden toegerekend. Uit het

genoemde verslag lijkt te moeten worden afgeleid dat er wordt aangestuurd op de ontzetting van de verzoekers en uit hun mandaten als leden van de NGROD hetgeen uiteindelijk resulteert in de bestreden beslissing waarbij de verzoekers 'tijdelijk' op non-actief worden gesteld, hen de toegang tot het gebouw wordt ontzegd, verbod wordt opgelegd om op welke wijze ook in hun hoedanigheid van raadslid contact te hebben of te zoeken met andere raadsleden van de NGROD, de HROD en of het administratief personeel of medewerkers op zelfstandige basis en, tot slot, hen de elektronische toegangen van de gegevensbestanden worden ontzegd en afgesloten hetgeen in essentie hun mandaat uitholt.

Anders dan de verwerende partij doet gelden, blijkt de bestreden beslissing reeds op het eerste gezicht geen louter administratieve maatregel of maatregel van inwendige orde die zou kunnen worden ingepast in de administratieve bevoegdheden die de Hoge Raad werden toegewezen bij artikel 11 van de wet van 19 december 1950. Het lijkt integendeel *prima facie* te gaan om een maatregel die behoort tot de bevoegdheden die de wetgever uitdrukkelijk aan de Gemengde Raad van Beroep heeft toegewezen bij artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950. Het is immers aan de Gemengde Raad van Beroep dat de wetgever bij het genoemde artikel 9, tweede lid, de opdracht heeft toevertrouwd om toe te zien op en te oordelen over het gedrag van de leden van de diverse raden van de Orde betreft. Zware inbreuken tegen wetten en reglementen betreffende de Orde van Dierenartsen, tegen het procedure-reglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten zouden kunnen aantasten, zijn krachtens het genoemde artikel 9, tweede lid, handelingen die kunnen leiden tot de ontzetting uit het mandaat van effectief of plaatsvervangend lid.

Uit het administratief dossier blijkt zoals hiervoor is uiteengezet, dat de verzoekers in hun gedrag als leden van de NGROD een en ander wordt verweten. Het komt de Raad van State niet toe om zich uit te spreken over mogelijke tekortkomingen of eventuele laakbare gedragingen van de verzoekers. Het komt de bestuursrechter echter wel toe om vast te stellen dat, indien de Hoge Raad wil optreden om de Orde te beschermen tegen de gedragingen van bepaalde raadsleden die zij aanziet als een zware inbreuk op de integriteit van de Orde, zij de daartoe door de wetgever uitdrukkelijk ingestelde procedure dient te volgen en het door de wetgever bevoegd gemaakte orgaan dient te laten beslissen.

Te dezen diende de Hoge Raad aldus, overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950, de Gemengde Raad van Beroep te vatten met een uitdrukkelijke beslissing daartoe. Het komt de Hoge Raad uiteraard niet toe te besluiten het verkozen lid uit zijn mandaat te ontzetten, doch evenmin om de uitoefening van dat mandaat te beletten.

Door niet de Gemengde Raad van Beroep te vatten en zelf eerst een zogenaamd 'bijzonder procedurereglement' uit te vaardigen dat er in wezen toe strekt zichzelf de bevoegdheid toe te bedelen om een ernstige maatregel als de bestreden maatregel te nemen en, vervolgens, dergelijke maatregel op te leggen waarbij de verzoekers worden belet om het mandaat waarin zij verkozen zijn, uit te oefenen, miskent de Hoge Raad op het eerste gezicht de in dit middel ingeroepen bepalingen van de wet van 19 december 1950 en de bevoegdheid van de Gemengde Raad van Beroep.

Voorts blijkt dat de Hoge Raad sinds het nemen van de bestreden beslissing waarin zij nochtans gewag maakt van een 'aanslag' tegen de Orde en zijn Hoge Raad, de Gemengde Raad van Beroep nog steeds niet heeft gevat. Ook op het ogenblik van de terechtzitting was dat luidens de door de verwerende partij verleende toelichting nog steeds niet het geval ondanks de aard van de bestreden maatregel en de vaststellingen van dr. L.L. in zijn omstandig deskundigenverslag

waarvan de motivering, luidens de bestreden beslissing, wordt bijgetreden. Integendeel, in plaats van de Gemengde Raad van Beroep te vatten, verwijst de verwerende partij in haar nota met opmerkingen immers naar, en voegt bij het administratief dossier, een beslissing van 19 juni 2017 waarin de Hoge Raad de NGROD vordert om een tuchtonderzoek in te stellen tegen de verzoekers. Ook daarbij lijkt de verwerende partij op het eerste gezicht voorbij te gaan aan de bevoegdheid van de Gemengde Raad van Beroep ex artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 wat de raadslieden van een raad van de Orde betreft.

De uiteenzetting van de verwerende partij waarbij zij ervan uitgaat dat zij uit artikel 11, voorlaatste lid, 3°, van de wet van 19 december 1950 dat bepaalt dat het de Hoge Raad toekomt om de bevoegdheden van de voorzitter en de secretarissen van de gewestelijke raden te bepalen, ‘wel degelijk de bevoegdheid van de Hoge Raad [kan] worden afgeleid om de voorzitter en de secretaris van de NGROD uit hun functie te onttrekken’ overtuigt allerm minst en lijkt geheel in te gaan tegen hetgeen in artikel 9, tweede lid, is bepaald. Voorts is ook de rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst om haar bevoegdheid op te steunen een ‘buitengewoon procedurereglement’ uit te vaardigen te dezen niet dienstig om de bestreden beslissing op te gronden die neerkomt op een individuele beslissing waarbij de verzoekers ‘tijdelijk’ uit hun mandaat worden onttrokken c.q. het hen onmogelijk wordt gemaakt hun mandaat uit te oefenen. Daargelaten nog wat binnen de hiervoor geschetste context precies moet worden begrepen onder een ‘buitengewoon procedurereglement’, betrof het in de zaak waarnaar de verwerende partij verwijst, een (algemeen) reglement van inwendige orde waarbij de wettelijke bepalingen voor de werking van de gewestelijke raden van de Orde nader werden uitgewerkt. Dat reglement had echter - anders dan dat het geval is met het ‘buitengewoon procedurereglement’ van 7 maart 2017 -, niets van doen, zo lijkt, met ‘feiten, handelingen en/of gedragingen [...] die op één of andere manier de goede en continue werking van de raad of van de Orde zouden kunnen verstoren en/of de eerbied of integriteit die de Orde moet genieten, zouden kunnen aantasten’ zoals vermeld in de aanhef van het ‘buitengewoon procedurereglement’.

Evenmin kan de argumentatie gesteund op artikel 13 van wet van 19 december 1950 die de verwerende partij ter terechtzitting ontwikkelt, worden gevolgd. De verwerende partij lijkt uit die bepaling af te leiden dat vooraleer de Gemengde Raad van Beroep kan worden gevat eerst nog moet worden nagegaan wat tot de taak van het bureau van de NGROD behoort, of er sprake is van een tuchtrechtelijk feit (artikel 5, § 2, van diezelfde wet) en dan pas of er sprake is van een zware inbreuk of gedraging als bedoeld in artikel 9 van de bedoelde wet. Artikel 13 lijkt te dezen niet relevant want betreft de leden van de Orde en niet de leden van de organen van de Orde. Voor laatstgenoemden is de Gemengde Raad van Beroep die moet worden gevat door de Hoge Raad, bevoegd.

Tot slot, het beroep dat de verwerende partij doet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst als bevoegdheidsgrondslag voor de Hoge Raad, lijkt te dezen niet aan de orde. Het continuïteitsbeginsel dat overigens enkel in zeer uitzonderlijke gevallen kan worden ingeroepen, lijkt enkel op geldige wijze als rechtsgrond te kunnen worden ingeroepen wanneer er geen expliciete wettelijke regeling voorhanden is. Dergelijke regeling is evenwel, zoals hiervoor is gebleken, te dezen wel degelijk bestaande en maakt de Gemengde Raad van Beroep bevoegd. Het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst kan niet *contra legem* worden ingeroepen, te dezen tegen een uitdrukkelijke bevoegdheidsregeling in. Overigens blijkt niet - en de verwerende partij voert ook niet aan - dat de Gemengde Raad van Beroep in zijn functioneren verhinderd zou zijn.

Er is dan ook grond om de bestreden beslissing in haar tenuitvoerlegging te schorsen, nu zij werd genomen door een daartoe *prima facie* niet bevoegd orgaan. Het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.”

13. Anders dan de verwerende partij dat ziet, wordt het door de verzoekers niet betwist en kan in het tussenarrest niet worden gelezen - wat zij finaal in haar laatste memorie (p. 12) ook erkent - dat de dierenartsen die tevens lid zijn van een orgaan van de Orde zouden ontsnappen aan het algemene tuchtregime en de algemene tuchtvervolging omwille van inbreuken bij de uitoefening van de diergeneeskunde zoals bedoeld in artikel 5, § 2, tweede lid, van de wet van 19 december 1950. Die algemene tuchtregeling die geldt voor alle dierenartsen, inclusief de verzoekers, moet worden onderscheiden van de bijzondere (tucht)vervolging van leden van de raden van de Orde der dierenartsen op grond van artikel 9, tweede lid, van diezelfde wet omwille van zware inbreuken tegen de wetten en reglementen betreffende de Orde van de dierenartsen, tegen het procedurereglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten, zouden kunnen aantasten. Beide regimes zijn tegelijkertijd van toepassing op dierenartsen die ook verkozen zijn tot lid van de raden van de Orde. Het gaat dus niet om een “gunstregime” of om “straffeloosheid” maar veeleer om het omgekeerde. Dierenartsen-raadsleden blijven aan het algemene tuchtregime onderworpen wat betreft hun functioneren als dierenarts en de uitoefening van de diergeneeskunde doch, daarbovenop, geldt voor hen nog een bijzonder regime wat hun functioneren als raadslid betreft dat ertoe kan leiden dat zij uit het mandaat waarin zij binnen (een raad van) de Orde zijn verkozen, worden onttrokken. Het betreft geen onverantwoord verschil in behandeling. Wel integendeel, dierenartsen-raadsleden worden omwille van hun bijkomende hoedanigheid bovenop het algemene tuchtregime aan een bijzonder tuchtsanctierecht onderworpen wat verantwoord is omdat zij zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden maar als verkozen raadslid een bijkomende verantwoordelijkheid dragen.

Dat dierenartsen-raadsleden omwille van “zware inbreuken” in de uitoefening van hun mandaat door de hoge raad enkel bij de gemengde raad

van beroep kunnen worden vervolgd met het oog op ontzetting uit hun mandaat, strekt ertoe de onafhankelijkheid van de leden van de raden van de Orde der dierenartsen in de uitoefening van hun mandaat te waarborgen.

14. De argumentatie van de verwerende partij dat de hoge raad een tuchtonderzoek dient te kunnen voeren, is te dezen weinig relevant. De bestreden beslissing strekt er immers niet toe om een dergelijk onderzoek te starten of te voeren, maar wel, zoals de Raad van State voorlopig heeft vastgesteld in het voornoemde tussenarrest, om de verzoekers de uitoefening van het mandaat waarin zij voor een periode van zes jaar zijn verkozen, onmogelijk te maken of, anders gezegd, tot de *de facto* ontzetting van de verzoekers uit hun mandaten als lid van de NGROD en als leden van het bureau van die raad. Het mag nog zo zijn dat de hoge raad, op grond van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 dat bepaalt dat het de hoge raad is die de gemengde raad van beroep dient te vatten, beschikt over enige onderzoeksbevoegdheid om te onderzoeken of er sprake is van “[z]ware inbreuken tegen wetten en reglementen betreffende de Orde van dierenartsen, tegen het procedurereglement, handelingen of uitspraken die de eerbaarheid of integriteit die de Orde moet genieten zouden kunnen aantasten”, dat betekent nog niet dat de hoge raad de bevoegdheid heeft om, zoals de hoge raad te dezen heeft gedaan, hiertoe een “buitengewoon procedurereglement” op te stellen om, vervolgens, mede op basis van dat “buitengewoon procedurereglement” de bestreden ernstige maatregelen te nemen ten aanzien van leden van de organen van de Orde. Nog in zijn tussenarrest van 14 december 2017 heeft de Raad van State moeten vaststellen dat - hoewel de verzoekers reeds sedert einde 2016 wordt verweten om, samen met anderen NGROD-verkozenen (de zogenoemde “bende van 5”), de werking van de NGROD lam te leggen en te verhinderen dat deze haar tuchtbevoegdheid uitoefent -, de hoge raad nog steeds de gemengde raad van beroep niet had gevat. Hij heeft dat pas gedaan, zo blijkt uit de laatste memorie van de verwerende partij, op 14 februari 2018, dit is bijna een jaar na de bestreden beslissing van 3 mei 2017 en zelfs anderhalf jaar na de beslissing van 13 oktober 2016 die inmiddels bij het in punt 3.3. genoemde arrest is vernietigd. Die inmiddels

vernietigde beslissing situeerde zich evenzo in een context waarin aan de verzoekers werd verweten een eigen agenda na te streven met “communautaire en politieke doelstellingen” en waarbij zij, volgens de verwerende partij in die zaak, betrachten “de Hoge Raad te willen lamleggen met het oog op functionele hervormingen en op splitsing van de Hoge Raad” en, meer nog, “uitdrukkelijk [weigerden] de bevoegdheden van de NGROD, zijnde de behandeling van tuchtdossiers, uit te oefenen”.

Voorts, en in tegenstelling tot wat de verwerende partij doet gelden, valt op grond van de bepalingen van de wet van 19 december 1950 niet in te zien dat de NGROD het onderzoek voert in het kader van de toepassing van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 bij zware inbreuken die zouden zijn gepleegd door (sommige) leden die in diezelfde gewestelijke raad zijn verkozen en die kunnen leiden tot de ontzetting uit het mandaat waarin zij in die raad verkozen zijn. Die bepaling noch enige andere bepaling van de wet van 19 december 1950 kent de gewestelijke raden enige rol toe in de toepassing van de beteugeling van de in artikel 9 bedoelde zware inbreuken. In de mate dat de verwerende partij hierbij weerom verwijst naar het tuchtonderzoek door de NGROD op basis van de artikelen 5, 12, 13, 14 en 17 van de wet van 19 december 1950, kan worden verwezen naar wat in punt 13 is uiteengezet over het onderscheid tussen eensdeels het algemeen tuchtrekime en anderdeels het bijzonder regime. Het meergenoemde artikel 9 belast niet de gewestelijke raad ter zake met onderzoeksbevoegdheid doch belast er de hoge raad mee om bij zware inbreuken als bedoeld in diezelfde bepaling de gemengde raad van beroep te vatten wat ook in de lijn lijkt te liggen van artikel 11, laatste lid, 5° volgens hetwelk het tot de taak behoort van de hoge raad om de algemene bedrijvigheid van de gewestelijke raden te controleren. Stelt hij bijvoorbeeld in het kader van zijn controlebevoegdheid die hem krachtens artikel 11, 5°, toekomt dat raadslieden zware inbreuken als bedoeld in artikel 9 plegen, dan dient hij de gemengde raad van beroep te vatten en niet zelf het heft in handen te nemen om op basis van het opgestelde bijzonder procedurereglement van 7 maart 2017

maatregelen te nemen die de uitoefening van het mandaat als raadslid in de gewestelijke raad *de facto* onmogelijk maken.

De verwijzing naar de bestaande tuchtrechtspraak van de NGROD is in de hiervoor geschetste context dan ook evenmin relevant. Er blijkt immers niet dat de verzoekers in het kader van de toepassing van artikel 9, tweede lid, van de wet van 19 december 1950 onderworpen zouden zijn aan de tuchtbevoegdheid van de NGROD.

15. De bewering van de verwerende partij in haar laatste memorie dat de bevoegdheid van de gemengde raad van beroep om te beslissen over het ontzetten uit het mandaat zich situeert “voorafgaand aan een tuchtstraf” (omwille van tuchtfeiten als bedoeld in artikel 5 van de wet van 19 december 1950), vindt geen steun in artikel 9 van die wet. Overigens valt in die door de verwerende partij voorgehouden hypothese (die weliswaar geen steun vindt in de wet) al helemaal niet te begrijpen waarom de hoge raad dan, in afwachting van het verloop van de tuchtprocedure, gelet op de door de verwerende partij geschetste omstandigheden van bewuste verlamming door de verzoekers van de werking van de NGROD, zo lang heeft gewacht om de gemengde raad van beroep te vatten om de ontzetting van de verzoekers uit hun mandaat te benaarstigen en alzo de werking en continuïteit van (de werking van) de NGROD te vrijwaren.

Waar de verwerende partij, tot slot, ook in haar laatste memorie nog herhaalt dat de bestreden beslissing een loutere ordemaatregel uitmaakt waarbij de verzoekers “tijdelijk op non-actief [zijn] gesteld”, kan in navolging van de beoordeling in het genoemde tussenarrest worden herhaald dat de bestreden maatregelen, gelet op hun aard en draagwijdte, geen louter administratieve maatregelen of maatregelen van inwendige orde zijn die kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die de hoge raad bij artikel 11 van de wet van 19 december 1950 zijn toegewezen. Integendeel blijkt de bestreden beslissing wel degelijk een maatregel te zijn met het ondubbelzinnig oogmerk om de verzoekers de uitoefening van het mandaat waarin zij zijn verkozen, onmogelijk

te maken en hen aldus *de facto* uit dat mandaat te ontzetten, maatregel waarvan het opleggen door de wetgever uitdrukkelijk werd voorbehouden aan de gemengde raad van beroep. In die omstandigheden kan ook geen beroep worden gedaan op het (ongeschreven) continuïteitsbeginsel om het nemen van de bestreden beslissing te verantwoorden.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. Anonimisering

16. De verzoekers vragen om 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 3 mei 2017, waarbij de verzoekers in hun hoedanigheid van leden van de Nederlandstalige gewestelijke raad van de Orde der dierenartsen (NGROD):

- preventief tijdelijk en bij hoogdringendheid op non actief worden gesteld;**
- hen de toegang tot het gebouw van de NGROD te Merelbeke wordt ontzegd, met absoluut verbod om in hun hoedanigheid van raadslid contact te hebben of te zoeken met andere raadsleden van de NGROD, de hoge raad**

van de Orde der dierenartsen en/of het administratief personeel of medewerkers op zelfstandige basis;

- hen de elektronische toegangen tot de gegevensbestanden (o.a. WIKI's) worden ontzegd en afgesloten.”

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 400 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