

Nederlandse tekst (artikel 63 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

-----

Nr. 51.549 van 6 februari 1995

A. 62.025/III-20.196

In zake : **MICHAUX** Jean,  
die woonplaats heeft gekozen bij  
Mr. Jean-Marc PICARD, advocaat,  
Capouilletstraat 34  
1060 Brussel

tegen :

**de Orde der Dierenartsen.**

-----  
**DE WND. VOORZITTER VAN DE XIe KAMER,**

Gezien de op 25 januari 1995 door Jean MICHAUX, volgens de procedure van uiterst dringende noodzakelijkheid ingestelde vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de "weigering van de gewestelijke raad der dierenartsen die het Frans als voertaal heeft hem kennis te laten nemen en een kopie te laten ontvangen van zijn administratief dossier zoals dit berust in de dossiers of in de archieven van de gewestelijke raad van de Orde der Dierenartsen die het Frans als voertaal heeft";

Gezien de gelijktijdig ingestelde vordering waarbij dezelfde verzoeker vraagt dat de Raad van State, als voorlopige maatregel, zou bevelen dat hij kennis mag nemen en kopie mag ontvangen van zijn administratief dossier zoals dit berust in de dossiers of in de

archieven van de gewestelijke raad van de Orde der Dierenartsen die het Frans als voertaal heeft, en de verwerende partij zou veroordelen tot het betalen van een dwangsom;

Gelet op de beschikking van 26 januari 1995, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij deze worden opgeroepen om te verschijnen op 31 januari 1995, om 9.30 uur;

Gezien de nota met opmerkingen;

Gehoord het verslag van de heer LEROY, wnd. voorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. PICARD, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt en van Mr. KERKHOF, stafhouder, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer JAUMOTTE, auditeur bij de Raad van State;

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

Overwegende dat de volgende, voor het onderzoek van de vorderingen tot schorsing en tot het bevelen van voorlopige maatregelen, dienstige feiten aan het geding ten grondslag liggen :

Verzoeker is dierenarts.

Op 2 maart 1988 wordt hij veroordeeld door het hof van beroep van Luik omdat hij een aantal gevallen van brucellose niet heeft gemeld aan de

diergeneeskundige inspectie. Op 17 december 1988 wordt hij bij verstek veroordeeld tot twee jaar schorsing, bij wijze van tuchtstraf, die op 1 juni 1990 ingevolge verzet wordt bevestigd. De tuchtrechtelijke beslissing wordt niet in het dossier neergelegd. Volgens verzoeker wordt de straf uitgesproken voor de feiten die zijn veroordeling door het hof van beroep op 2 maart 1988 hebben teweeggebracht. De oproeping die op 10 november 1988 aan verzoeker wordt gericht, maakt melding van drie tuchtrechtelijke overtredingen : de eerste verwijst uitdrukkelijk naar het arrest van 2 maart 1988, de overige twee hebben betrekking op de verkoop van catgut en van geneesmiddelen aan veehouders en op de oprichting van een vennootschap zonder toestemming van de Orde.

Op 8 december 1993 wordt verzoeker opnieuw veroordeeld door het hof van beroep van Luik, ditmaal voor de verkoop van geneesmiddelen aan landbouwers die zelf keizersneden uitvoeren. Op 27 juni 1993 brengt het parket-generaal het arrest ter kennis van de voorzitter van de gewestelijke raad van de Orde der Dierenartsen die het Frans als voertaal heeft.

Op een in het dossier niet nader bepaalde datum worden verdere tuchtrechtelijke vervolgingen ingesteld tegen verzoeker, die uitgenodigd wordt zich op 24 september 1994 aan te bieden bij de gewestelijke raad van de Orde der Dierenartsen die het Frans als voertaal heeft. De zaak wordt echter een eerste maal uitgesteld tot 26 november 1994, en een tweede maal tot 25 februari 1995.

Op 28 oktober 1994 richt de advocaat van verzoeker zich in de volgende bewoordingen tot de voorzitter van de raad van de Orde :

"Na onderzoek van het dossier met mijn cliënt dokter MICHAUX, stel ik vast dat dokter MICHAUX reeds bij een beslissing van 17 december 1988 veroordeeld

werd, tenzij ik me vergis, voor de feiten vermeld in het arrest van woensdag 8 december 1993;

U hoef ik zeker niet te vertellen dat artikel 6.3.A van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt dat "eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, (...) ten minste (...) (het recht heeft) onverwijld, in een taal welke hij verstaat, en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging".

Ik verheul niet dat de oproeping die aan mijn cliënt is gericht volgens mij niet beantwoordt aan de inhoud van die bepalingen van nationaal recht.

Opdat mijn cliënt nauwkeurig zou weten voor welke feiten hij wordt verzocht zijn verdediging in te stellen voor uw Raad, zou ik het erg op prijs stellen indien u mij zou laten weten of de feiten waarvan sprake op pagina 4, eerste alinea, van het hierboven vermelde arrest, verschillen van deze op grond waarvan uw Raad zijn beslissing van 17 december 1988 heeft uitgesproken".

Op 4 november antwoordt de voorzitter als volgt :

"In antwoord op uw brief van 1 november 1994, wens ik duidelijk te stellen dat uw cliënt dokter MICHAUX, op grond van de nieuwe oproeping die aan hem is gericht om te verschijnen op 17 december 1994, vervolgd wordt voor de Gewestelijke Raad van de Orde voor de feiten waarvan sprake in het Arrest van het Hof van Beroep van Luik van 8 december 1993, terwijl de beslissing die op 1/6/90 bij verstek en ingevolge verzet (tegen de beslissing van 17-12-88) is uitgesproken tegen dokter MICHAUX, betrekking had op de feiten die bij het Arrest van het Hof van Beroep van Luik op 2/3/88 beoordeeld werden".

Op 15 november schrijft de advocaat van verzoeker wederom naar de voorzitter, dit maal bij een aangetekende brief, waarin hij het volgende stelt :

"Ik antwoord op uw schrijven van 4 november 1994.

Ik beschik niet over het arrest van het hof van beroep van Luik van 2 maart 1988, noch over het dossier betreffende de op 1 juni 1990 bij verstek genomen beslissing tegen dokter MICHAUX.

Overeenkomstig de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, verzoek ik u om mijzelf alsook dokter MICHAUX toestemming te geven om inzage te hebben en eventueel ook copie te nemen van het dossier betreffende de beslissingen van 17 december 1988 en 1 juni 1990".

Op 17 april ontvangt hij het volgende antwoord van de voorzitter :

"In antwoord op uw aangetekend schrijven van 15 november 1994 heb ik de eer u te laten weten, zoals ik er dokter MICHAUX reeds meerdere malen aan heb herinnerd, dat het dossier betreffende de beslissingen van 17 december 1988 en 1 juni 1990 in kracht van gewijsde is gegaan. Dokter MICHAUX heeft te gelegener tijd de mogelijkheid gekregen kennis te nemen van dit dossier en de beslissingen werden hem betekend".

Op 25 november richt verzoekers advocaat een aangetekend schrijven aan de voorzitter waarin de volgende passage staat :

"Met dit schrijven heb ik de eer, overeenkomstig artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, u te verzoeken uw beslissing te willen heroverwegen, die mij bij een schrijven van 17/11/1994 ter kennis is gebracht.

Ik twijfel er niet aan dat dokter MICHAUX de mogelijkheid heeft gekregen om kennis te nemen van zijn dossier betreffende de beslissingen, voordat de beslissingen van 17 december 1988 en 1 juni 1990 getroffen werden.

Deze mogelijkheden ontkrachten geenszins het recht om kennis te nemen van zijn dossier dat mijn cliënt zowel ontleent aan de wet van 11 april 1994, als aan het algemeen beginsel van de rechten van verdediging die van toepassing zijn voor uw raad.

Ik zou er nog aan willen toevoegen dat ik onmogelijk op een geschikte manier de verdediging van dokter MICHAUX kan voorbereiden, zonder inzage te hebben in zijn hele dossier".

Dezelfde dag richt hij een kopie van dit schrijven aan de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken).

Op 16 januari 1991 verstuurt de voorzitter van deze commissie de volgende brief aan verzoekers advocaat :

"Na beraadslaging op 19 december 1994 is de Commissie van oordeel dat verzoeker die zijn belang aantoonst, weliswaar het recht heeft om, onder voorbehoud van artikel 6, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, kennis te nemen van de administratieve documenten van persoonlijke aard, uitgaande van de federale administratieve overheden, waarbij ook de overheden van de Orde der Dierenartsen horen (Gedr. St. Kamer ontwerp nr. 1112/1-92/93, blz. 11), maar dat dit recht niet geldt voor de documenten die onder deze overheden ressorteren wanneer zij, zoals in het onderhavige geval, rechterlijke functies uitoefenen. Het beginsel van de scheiding van de uitvoerende en de rechterlijke macht verdraagt zich hier niet mee.

Indien de dierenarts die tuchtrechtelijk vervolgd wordt van oordeel is dat de Gewestelijke Raad van de Orde, die uitspraak doet in tuchtzaken, de rechten van verdediging schendt door hem geen inzage te verlenen in bepaalde stukken van het tuchtrechtelijk dossier, staat het hem vrij bij de gemengde Raad van beroep beroep aan te tekenen tegen de beslissing die naar zijn mening tegen hem zou zijn uitgesproken met schending van zijn rechten, en indien hij oordeelt dat dit rechtscollege ook geen rekening houdt met de rechten van verdediging kan hij de beslissing van die Raad verwijzen naar het Hof van Cassatie;

Het komt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten niet toe om op welke manier dan ook tussen te komen in de werking van de rechterlijke instanties, waarbij het van weinig belang is of het nu gaat om justitiële dan wel administratieve gerechten".

De vorderingen tot schorsing en tot het bevelen van voorlopige maatregelen worden op 25 januari 1995 bij de Raad van State ingediend;

Overwegende dat verzoeker "de gewestelijke raad van de Orde der Dierenartsen die het Frans als voertaal heeft" aanwijst als verwerende partij; dat deze raad een orgaan is van de Orde der Dierenartsen, die als enige verwerende partij bij het geding betrokken dient te worden;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid "ratione temporis" van het verzoekschrift betwist; dat zij oordeelt dat de beslissing waarvan de schorsing wordt gevorderd, aan verzoeker ter kennis is gebracht bij een schrijven van 17 november 1994, en dat het verzoekschrift van 25 januari werd ingediend buiten de termijn van 60 dagen waarbinnen een zaak bij de Raad van State aanhangig kan worden gemaakt;

Overwegende dat verzoeker tegen de beslissing die vermeld staat in de brief van 17 november 1994 het verzoek tot heroverweging heeft ingediend, waarin wordt voorzien door artikel 8, § 2, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat het verzoek tot heroverweging een georganiseerd beroep is waarvan de instelling de termijn opschort waarbinnen een zaak bij de Raad van State aanhangig kan worden gemaakt, op voorwaarde echter dat dit verzoek op geldige wijze wordt ingediend, en inzonderheid op voorwaarde dat de beslissing waartegen dit verzoek wordt ingediend er het onderwerp van kan uitmaken; dat dit punt wordt betwist; dat de exceptie de grond van de zaak raakt;

Overwegende dat de verwerende partij de bevoegdheid van de Raad van State afwijst, doordat de wet van 19 december 1950 tot instelling van de Orde der Dierenartsen de raad van deze Orde een rechtsprekende bevoegdheid verleent, een gemengde raad van beroep instelt en voorziet in het beroep bij het Hof van Cassatie, waardoor de materie buiten de bevoegdheid van de Raad van State valt;

Overwegende dat artikel 1 van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt :

**"Art. 1.** Deze wet is van toepassing :

a) op de federale administratieve overheden;

b) op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

2° bestuursdocument : alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt;

3° document van persoonlijke aard : bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen";

dat de eerste twee paragrafen van artikel 8 van dezelfde wet als volgt luiden :

**"Art. 8. § 1.** Er wordt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling en de werkwijze van de Commissie.

§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Terzelfder tijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen.

De Commissie brengt haar advies ter kennis van de verzoeker en van de betrokken federale administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn wordt aan het advies voorbijgegaan.

De federale administratieve overheid brengt binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies of na verloop van de termijn waarbinnen kennis moest worden

gegeven van het advies, haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973. Het beroep bij de Raad van State is in voorkomend geval vergezeld van het advies van de Commissie".

Overwegende dat de tuchtstraffen die aan de dierenartsen kunnen worden opgelegd in eerste aanleg worden uitgesproken door de gewestelijke raden van de Orde der Dierenartsen, ingesteld bij de wet van 19 december 1950; dat de raden van de Orde zijn samengesteld uit dierenartsen die verkozen worden door alle leden van het beroep, en worden bijgestaan door een magistraat van eerste aanleg die raadgevende stem heeft; dat de procedure geregeld door de artikelen 13 en volgende van de wet van 19 december 1950, de uitoefening van de rechten van verdediging bepaalt; dat tegen de beslissingen van de gewestelijke raden van de Orde beroep kan worden aangetekend bij een gemengde raad van beroep bestaande uit drie raadsleden van het hof van beroep en uit drie dierenartsen aangesloten bij de raad van de Orde; dat een voorziening in cassatie mogelijk is tegen de beslissingen van de gemengde raad van beroep;

Overwegende dat zowel de raad van de Orde als de gemengde raad van beroep beslissingen van rechterlijke aard nemen; dat wanneer een zaak bij een rechtscollege aanhangig wordt gemaakt - in dit geval voor tuchtrechtelijke vervolgingen - het dit college toekomt te oordelen of de bij hem ingestelde procedure conform de regels is, en, in voorkomend geval, de verrichtingen vast te leggen die vereist zijn om de door hem vastgestelde onregelmatigheden te verhelpen; dat voor alle rechtscolleges, van om het even welk niveau en

om het even welke aard, de eerbiediging van de rechten van verdediging één van de belangrijkste elementen van de wettelijkheid is; dat ingeval het dossier dat aanleiding heeft gegeven tot de tuchtrechtelijke beslissing van 17 december 1988 noodzakelijk zou zijn om de grondslag of de ontvankelijkheid van de nieuwe vervolgingen te kunnen beoordelen, het de raad van de Orde en de gemengde raad van beroep zou toekomen te bevelen dat dit dossier bij het nieuwe dossier gevoegd zou worden, en dat, indien zij dit zouden nalaten, de beslissing van de gemengde raad van beroep door het Hof van Cassatie verbroken zou kunnen worden;

Overwegende dat door de kennisgeving van dit dossier te bevelen overeenkomstig artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994, de Raad van State zich aldus zou mengen in het verloop van een rechterlijke procedure, waarvan de wettelijkheid beoordeeld wordt door de rechtscolleges van de Orde der Dierenartsen en in laatste instantie gecontroleerd wordt door het Hof van Cassatie; dat noch uit de wet van 11 april 1994, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat de door deze wet ingestelde procedures, met name het verzoek tot heroverweging en, bij afwijzing van dit verzoek, het beroep bij de Raad van State, in de plaats zouden treden van de procedures die van toepassing zijn voor de administratieve rechtscolleges, krachtens de wetteksten die op elk van deze rechtscolleges betrekking hebben;

Overwegende bovendien dat de over te leggen documenten betrekking hebben op een tuchtprocedure die gevoerd wordt voor de raad van de Orde der Dierenartsen, die als administratief rechtscollege optreedt; dat de documenten waarvan de inzage kan worden gevorderd op grond van de wet van 11 april 1994, bepaald worden in artikel 1 van deze wet, waar wordt verwezen naar het

begrip "administratieve overheid" in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat voormeld artikel 14 het beroep tot nietigverklaring instelt "tegen de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken"; dat krachtens deze bepaling met de "administratieve overheden" de stellers bedoeld worden van de "akten en reglementen" die ter beoordeling voorgelegd kunnen worden aan de Raad van State, maar niet de stellers van de "administratieve beslissingen in betwiste zaken"; dat in de memorie van toelichting van het wetsontwerp de bedoeling wordt geuit "handelingen gesteld door organen van de uitvoerende macht die zeer sterk gelieerd zijn met de wetgevende of de rechterlijke functie" buiten de werkingssfeer te houden van de bepalingen die toen in het stadium van een ontwerp waren (Gedr. St. Kamer 1112/1-92/93, blz. 11); dat, op de vraag "of de akten van burgerlijke stand, van nationaliteit, enz. en de jurisdictionele beslissingen van sommige overheden zoals de bestendige deputatie, bestuursdocumenten zijn in de zin van het ontwerp", de minister geantwoord heeft dat "elk bestuursdocument van welke aard ook openbaar is, tenzij het valt onder de uitzonderingen waarin het ontwerp voorziet, wat trouwens het geval is voor alle documenten waarnaar het lid verwijst" (Gedr. St. Senaat 999-2 (1993-1994), blz. 8 en 9); dat zelfs indien het niet duidelijk is welke door de wet bepaalde uitzonderingen de minister bedoeld heeft, antwoordend op de vraag over de jurisdictionele beslissingen, hij nochtans duidelijk de uitsluiting heeft bevestigd van deze laatste beslissingen uit de werkingssfeer van de openbaarheid van bestuur; dat de wet van 11 april 1994 bovendien een toepassing is van artikel 32 (het oude artikel 24ter) van de Grondwet, dat slechts verwijst naar de "bestuursdocumenten"; dat tijdens de bespreking

van dit artikel een afgevaardigde, zonder te zijn tegengesproken, het volgende staande heeft gehouden :

"Spreker vindt het noodzakelijk te stellen dat zulks niet geldt voor alles wat verband houdt met de overheidsdienst van Justitie. Dat departement heeft immers toegang tot een aantal door de rechterlijke overheden overgezonden (straf)dossiers. De burger mag op grond van de toepassing van het principe van de openbaarheid van bestuur niet indirect toegang krijgen tot die dossiers" (Gedr. St. Kamer 839/4-92/93, blz. 8);

Overwegende dat de soorten openbaarheid die door de wet van 11 april 1994 worden ingesteld niet van toepassing zijn wanneer zij ertoe strekken voor een rechtscollege documenten te doen neerleggen, waarvan de overlegging door dat rechtscollege bevolen kan worden, noch wanneer de documenten, waarvan de inzage aanleiding geeft tot een geschil, betrekking hebben op een rechterlijke procedure; dat zij in die beide opzichten niet van toepassing zijn in het onderhavige geval; dat hieruit enerzijds volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen over de vordering tot schorsing en van de vordering tot het bevelen van voorlopige maatregelen, en anderzijds dat het verzoek tot heroverweging ingediend door verzoeker op 25 november 1994, niet onder de bevoegdheid valt van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten; dat de aanhangigmaking van een zaak voor een onbevoegde instantie de termijn van het beroep tot nietigverklaring niet stuit; dat het beroep te laat komt en derhalve niet-ontvankelijk is,

## B E S L U I T :

## Enig artikel.

De vorderingen tot schorsing, tot het bevelen van voorlopige maatregelen en tot het opleggen van een dwangsom, ingediend onder aanvoering van de uiterst dringende noodzakelijkheid, worden afgewezen.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare  
terechtzitting, op zes februari 1900 vijfennegentig  
door :

De heer LEROY, staatsraad, wnd. voorzitter,  
Mevrouw NOTEBAERT, griffier.

**De Griffier,** **De wnd. Voorzitter,**

**Chr. NOTEBAERT.**

**M. LEROY.**

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